¿Cuál es la causa del desigual desarrollo económico de México? ¿Cuáles son los obstáculos al crecimiento económico que aún no se comprenden correctamente y que, por lo tanto, parecen imposibles de superar? Para Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch las respuestas son múltiples y pueden hallarse en la historia. En esta obra, en la que se entretejen el estudio del pasado y el de la economía, los autores proponen una tesis simple pero institucionalmente fuerte: el crecimiento económico ha sido rápido cuando ha habido consensos desarrollistas, pero se ha desacelerado cuando han dominado los desencuentros. El lector encontrará aquí una reinterpretación reflexiva de lo que funcionó o falló en el pasado, de la que surgen nuevas percepciones para enfrentar y solucionar los problemas económicos del presente.

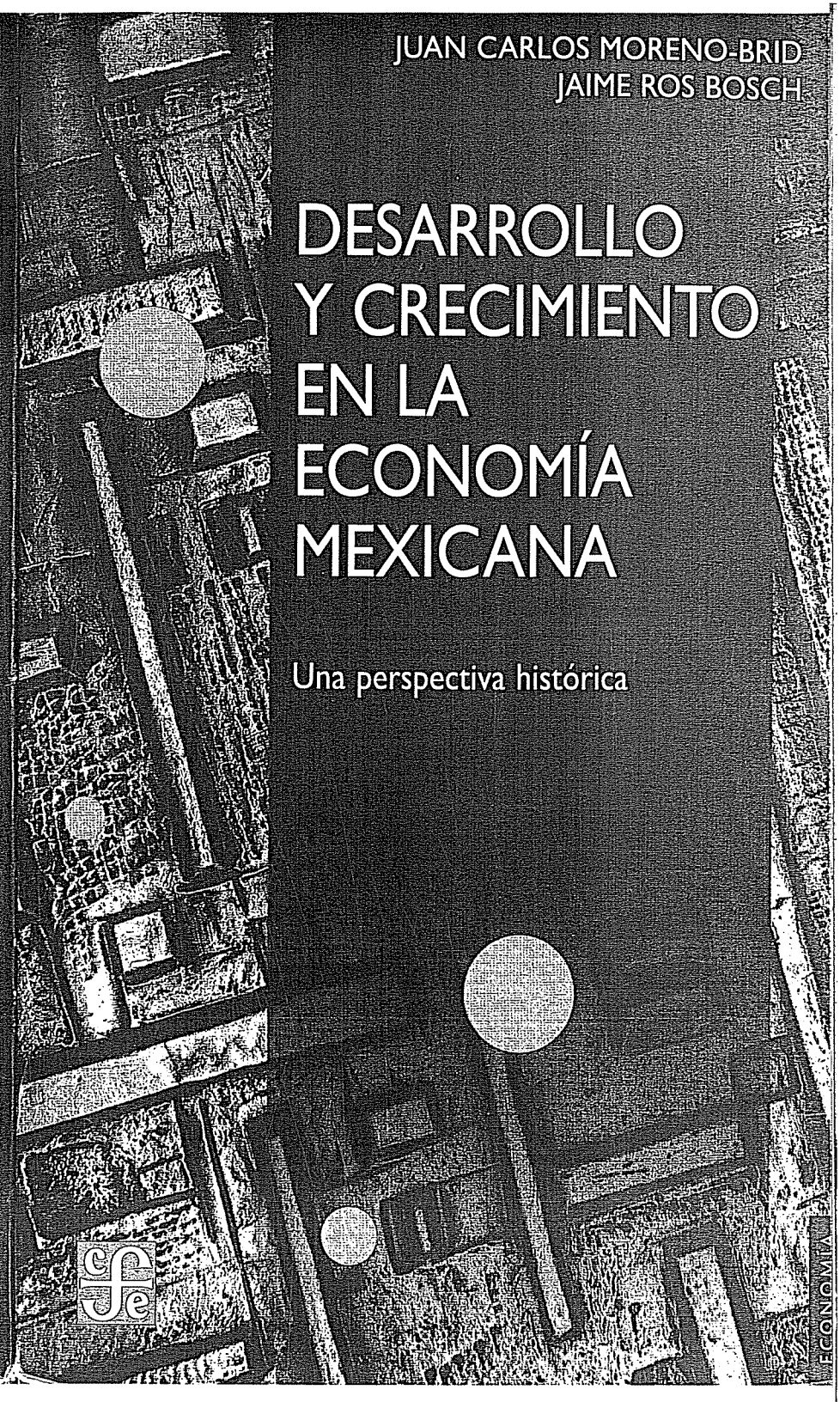
El gran valor de este libro —una lectura obligada para los expertos tanto en el desarrollo económico de México y de América Latina como en la economía institucional, a decir de José Antonio Ocampo, ex secretario ejecutivo de la CEPAL— es que, a partir de fuentes históricas, proporciona una interpretación poderosa, desde una perspectiva analítica no convencional, de la evolución de la economía mexicana en los últimos dos siglos.

Juan Carlos Moreno-Brid es doctor en economía por la Universidad de Cambridge, maestro en economía por el CIDE y matemático por la UNAM. Su actividad profesional, que cubre tanto el campo académico como el de asesor de gobiernos de América Latina, se centra en temas de desarrollo económico y macroeconomía, sobre los cuales ha publicado decenas de artículos en revistas especializadas y capítulos en varios libros colectivos. Desde 2005 es coordinador de investigación de la sede subregional en México de la CEPAL. Es miembro de los comités editoriales de la *Revista de la CEPAL*, *Economía UNAM* y *El Trimestre Económico*.

Jaime Ros Bosch es catedrático de la Facultad de Economía de la UNAM y se ha desempeñado también como docente en la Universidad de Notre Dame y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ha sido consultor de varios gobiernos latinoamericanos y organismos internacionales, así como miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación de Economistas de América Latina. Sus artículos han aparecido en numerosas revistas académicas y libros especializados. Es autor de *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento* y de *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, también publicados por el FCE.

www.fondodeculturaeconomica.com
9 786071 603029

DESARROLLO Y CRECIMIENTO EN LA ECONOMÍA MEXICANA MORENO-BRID / ROS BOSCH

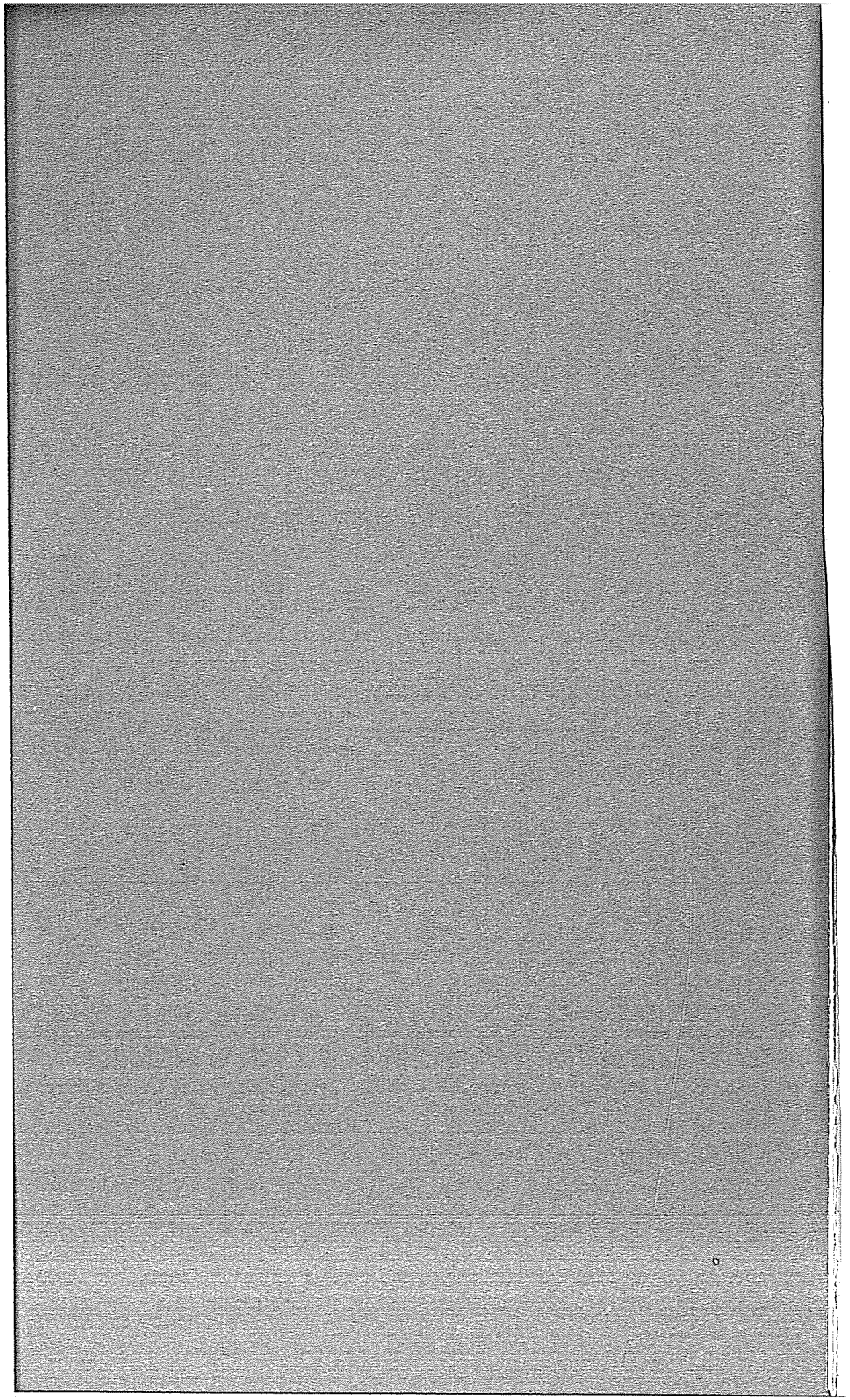


JUAN CARLOS MORENO-BRID
JAIME ROS BOSCH

DESARROLLO Y CRECIMIENTO EN LA ECONOMÍA MEXICANA

Una perspectiva histórica

ECONOMÍA



Sección de Obras de Economía

DESARROLLO Y CRECIMIENTO EN LA ECONOMÍA MEXICANA

JUAN CARLOS MORENO-BRID
JAIME ROS BOSCH

Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana

UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2010

Moreno-Brid, Juan Carlos, y Jaime Ros Bosch
Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica / Juan Carlos Moreno-Brid, Jaime Ros Bosch. — México : FCE, 2010
405 p. ; 21 x 14 cm — (Colec. Economía)
Título original: Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective
ISBN 978-607-16-0302-9

1. Economía — Historia — México 2. Economía — Desarrollo — México 3. Economía — Crecimiento — México I. Ros, Jaime, coaut. II. Ser. III. t.

LC HC135.M728 Dewey 330.972 M449d

Distribución mundial

Diseño de portada: Paola Álvarez Baldit

D. R. © 2009, Oxford University Press, Inc.
Esta traducción de *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective,* obra impresa originalmente en inglés en 2009, se publica mediante acuerdo con Oxford University Press, Inc.

This Translation of *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective,* originally published in English en 2009, is published by arrangement with Oxford University Press, Inc.

D. R. © 2010, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 México, D. F.
Empresa certificada ISO 9001:2008

Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
www.fondodeculturaeconomica.com
Tel. (55) 5227-4672; fax (55) 5227-4694

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-16-0302-9

Impreso en México • *Printed in Mexico*

SUMARIO

Prefacio a la edición en español, 9
Prólogo, 15
Introducción, 19

I. *Los "orígenes del atraso": obstáculos al desarrollo económico en el siglo XIX,* 39
II. *El Porfiriato y los inicios del crecimiento moderno en la economía de México,* 73
III. *La Revolución, los años treinta y la consolidación de un Estado desarrollista,* 102
IV. *La era dorada de la industrialización,* 132
V. *La pérdida de la estabilidad macroeconómica, el auge del petróleo y la crisis de la deuda,* 170
VI. *Los años de ajuste, la década perdida y el proceso de reformas,* 197
VII. *El cambio en el balance Estado-mercado y la búsqueda de un crecimiento impulsado por las exportaciones,* 236
VIII. *Política social, pobreza y desigualdad,* 274
IX. *¿Por qué ha sido decepcionante el crecimiento posterior al periodo de reformas?,* 293

Conclusiones, 331
Apéndice: Series históricas de indicadores económicos y sociales, 341
Referencias bibliográficas, 359
Índice analítico, 397
Índice general, 403

A Leonora
—J. C. M. B.

A la memoria de mis padres
—J. R. B.

PREFACIO A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

Desde la terminación de la versión en inglés de este libro, a mediados de 2008, la economía mexicana, al igual que la economía mundial, ha vivido tiempos turbulentos. La crisis económica y financiera internacional de 2008-2009 ha afectado con severidad a la economía mexicana. La contracción de su nivel de actividad económica en 2009 es mayor que la que tuvo en 1983 durante la crisis de la deuda e incluso superior a la de 1995, asociada a la crisis cambiaria y financiera de ese año, que registró la peor recesión desde la Gran Depresión de los años treinta. La contracción del producto es la más severa de América Latina. El deterioro de las condiciones del mercado laboral condujo a un fuerte aumento en el desempleo, el subempleo y la pobreza.

La crisis económica mundial afecta de varias maneras a México. El canal comercial de transmisión de la recesión en Estados Unidos destaca por su importancia. El país epicentro de la crisis mundial comprende alrededor de 80% de nuestro comercio exterior en un momento en que nuestras exportaciones representan alrededor de 30% del producto interno bruto, un porcentaje similar al de 1928 en vísperas del choque de 1929 y al final del periodo de crecimiento impulsado por las exportaciones primarias. Ello afecta el volumen de nuestras exportaciones, en particular de manufacturas, y también el precio de algunos importantes productos de exportación como el petróleo. En segundo lugar, además del deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la cuenta de capital se vio afectada por la "fuga hacia la calidad", es decir el incremento de la demanda de activos externos característico de situaciones de alta incertidumbre. Esto significó un fuerte aumento del riesgo-país al igual que en otros mercados emergentes así como una depreciación del tipo de cambio. Tercero, al igual que durante la Gran Depresión, la crisis y recesión en Estados Unidos trae consigo una reducción en la emigración, ante el agudo deterioro que ha tenido el empleo y el mercado de trabajo, y en las remesas fa-

miliares, en la medida en que el desempleo y la baja en las remuneraciones entre los migrantes se incrementa con la recesión. Todo ello significa que la válvula de escape que la emigración a Estados Unidos ha representado en el mercado de trabajo mexicano, y sus efectos positivos en la pobreza a través de las remesas, deja de jugar su papel tan importante del pasado reciente.

La severidad de la contracción de la actividad productiva en México en 2009 se debe en parte a las nuevas vulnerabilidades de la economía mexicana, en un contexto en que la crisis tiene su origen en la "gran recesión" de nuestro principal socio comercial. Los procesos de liberalización comercial e integración económica internacional desde principios de los años ochenta han ido de la mano con un creciente peso del comercio exterior en el PIB, una creciente participación de las manufacturas en el total de las exportaciones, y una alta concentración de las exportaciones en el mercado norteamericano. Esos tres rasgos han resuelto viejos problemas: la excesiva orientación hacia dentro de la economía antes de la apertura comercial, la fuerte dependencia del comercio exterior en las exportaciones de petróleo, y la incapacidad de explotar las oportunidades que presenta nuestra proximidad al mayor mercado del mundo. Estas características crearon, al mismo tiempo, nuevas vulnerabilidades que han exacerbado los efectos negativos del choque externo sobre la economía local.

El otro factor que explica la severidad de la crisis fue la falta de una respuesta más agresiva de política económica contracíclica. La magnitud del choque externo justificaba un fuerte estímulo fiscal que permitiera amortiguar el impacto negativo sobre el nivel de actividad económica, como hicieron muchos otros países tanto desarrollados como en desarrollo. Más aún, la situación de las finanzas públicas mexicanas daba, en principio, margen de maniobra para un mayor estímulo fiscal en virtud de que, por varios años, se había registrado un superávit o un déficit presupuestario mínimo y una reducción persistente de la deuda pública externa como proporción del PIB (logrando uno de los más bajos cocientes en la OCDE). Con posibilidad de aprovechar este margen de maniobra frente a esta adversa coyuntura, sin embargo, las autoridades dieron una orientación contra-cíclica acotada a la política económica y optaron por

continuar el manejo conservador de las finanzas públicas. Parte de este resultado es consecuencia de las limitaciones impuestas a la política fiscal por la regla de presupuesto equilibrado incluida en la ley de responsabilidad fiscal de 2006. Esta regla es muy diferente a la que aplica Chile, basada en el balance fiscal estructural que toma en cuenta la tasa potencial de crecimiento económico para conducir las finanzas públicas. En parte también responde a la falencia cuasi-estructural de la política macroeconómica de México que yace en la vulnerabilidad de sus recursos fiscales debida a su fuerte dependencia de los ingresos petroleros y su baja carga tributaria (de las menores en la OCDE como proporción del PIB).

Un elemento importante de la estrategia de respuesta de política económica de México, así como de la vasta mayoría de países de América Latina, ha sido la política de flotación cambiaria del peso ante el dólar. Sin embargo, la fuerte depreciación nominal y real del tipo de cambio que tuvo lugar de septiembre 2008 a marzo 2009 ha sido parcialmente revertida desde entonces, en parte debido a la renovada y vasta entrada de capitales de corto plazo. Dada la libre apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, dichos flujos tienen efectos en la apreciación del peso frente al dólar que la política de intervención del Banco de México en el mercado cambiario no ha contenido. Con la política fiscal sujeta a una regla de presupuesto equilibrado y la política monetaria concentrada en la estabilidad de precios, el tipo de cambio es prácticamente el único estabilizador que la economía tiene para enfrentar choques externos a la demanda agregada.

La recesión, inaugurada en el último trimestre de 2008, comenzó a ceder en la segunda mitad de 2009. Comparado con el mismo periodo del año anterior, el primer trimestre de 2010 registró un repunte de la actividad económica y del empleo en México cuyo impulso, aunque significativo, logrará compensar sólo parcialmente en el presente año la caída de 2009. De hecho, viendo más allá de esta recuperación de corto plazo, es probable que en ausencia de un cambio de rumbo en la estrategia de desarrollo la economía mexicana regrese a la senda de lento crecimiento que la ha caracterizado en las últimas décadas. Máxime si se espera que en el mediano plazo el comercio mun-

dial y la actividad de las economías desarrolladas —en particular la de Estados Unidos— tendrán una expansión menos dinámica que la que los caracterizó en los años previos a la crisis de 2009. Como lo argumentamos en este libro, el necesario cambio de rumbo en la estrategia de desarrollo debe considerar la modificación de ciertas políticas macroeconómicas como un ingrediente central de las reformas necesarias para insertar a la economía en una senda de crecimiento elevado y sostenido de la actividad productiva y del empleo. Ello implica, en primer lugar, la ampliación del espacio fiscal, incluida una reforma fiscal —que reduzca marcadamente la evasión y elusión, y ayude a robustecer la ejecución oportuna y eficiente del gasto— indispensable para recuperar altas tasas de inversión pública en infraestructura, y la adopción de una regla de balance estructural en el diseño del presupuesto público con un horizonte multianual que permita a la política fiscal actuar en forma contracíclica. En segundo lugar, será necesario adoptar una política monetaria que impida apreciaciones cambiarias significativas y persistentes y establezca un tipo de cambio real competitivo y estable. Finalmente, y como argumentamos en el libro, hay dos elementos más que ayudarían a avanzar más rápidamente hacia una transformación productiva de la economía mexicana que le permita una reinserción dinámica en la economía mundial y un mejor aprovechamiento del potencial que ofrece su mercado interno. Uno es la puesta en marcha de una política moderna de desarrollo sectorial, incluyendo a la industria, que favorezca la innovación y las cadenas productivas locales para incrementar la capacidad de arrastre del sector exportador al resto de la economía. El segundo es el robustecimiento de una banca de desarrollo moderna y eficiente como instrumento de una estrategia general de fortalecimiento del sistema de intermediación financiera que dinamice el otorgamiento de crédito a la actividad productiva. Estos elementos, en esencia y como argumentamos en el libro, ayudarían a remover restricciones fundamentales —algunas de larga data— sobre el crecimiento de la economía mexicana.

Queremos agradecer a Joaquín Díez-Canedo Flores y Martí Soler por su apoyo para hacer posible la publicación oportuna de esta obra en el Fondo de Cultura Económica, así como expresar nuestro reconocimiento al valioso equipo del FCE, en particular a Mónica Vega, Karla López, Jeanette Muñoz, Ricardo Campa, Paola Álvarez y demás colegas que participaron en este esfuerzo. También queremos expresar nuestro reconocimiento a Trinidad Martínez Tarragó por la traducción al español, así como agradecer la ayuda de Pedro Enrique Armendares, Indira Romero y Jesús Santamaría en las revisiones finales que realizamos antes de la edición definitiva del texto por el FCE.

PRÓLOGO

Este libro se plantea dos tareas. La primera es ofrecer una visión general del desenvolvimiento económico de México desde la Independencia. La segunda es presentar una revaloración de las políticas de desarrollo emprendidas en México durante el periodo de industrialización liderada por el Estado de 1940 a 1982 y, durante el periodo más reciente, asociado al proceso de reformas de mercado; un análisis que es crítico de las tendencias dominantes en la bibliografía reciente y, ciertamente, revisionista. Ambos temas se analizan a partir de un marco conceptual común, que abarca los sucesivos periodos de estancamiento y crecimiento que han caracterizado el devenir económico de México desde la Independencia hasta nuestros días. La premisa básica del libro es que el enfoque histórico puede ayudar a entender los obstáculos actuales que impiden el desarrollo económico. El trabajo se enfoca en las actuales políticas de desarrollo en México y en los problemas que enfrenta desde una perspectiva histórica, a partir de la revisión de las tendencias de largo plazo de la economía mexicana y, en particular, de los periodos en que hubo cambios radicales en la estrategia de desarrollo y en la función que desempeñaron el mercado y el Estado.

El libro tiene su origen en un artículo publicado en 1994 (Moreno-Brid y Ros, 1994) acerca de las reformas de mercado, vistas desde una perspectiva histórica. El artículo se escribió en 1992 después de la crisis de la deuda y de la década perdida de los años ochenta, en el momento en que los flujos de capital llegaban de nuevo a la economía mexicana, lo cual fue visto por muchos analistas como un modelo para el resto de los países de América Latina. A pesar de que lo peor había terminado, nuestro artículo reflejaba gran escepticismo acerca de las perspectivas a largo plazo para el crecimiento económico de México. Las razones de ello fueron que las reformas de mercado emprendidas por los sucesivos gobiernos, desde 1983, no estaban dirigidas a remover los obstáculos fundamentales del crecimiento

económico. El tiempo ha probado que teníamos razón. Poco después de que el artículo se publicó una severa crisis financiera interrumpió la moderada recuperación del periodo inicial de la década de los noventa, causando la mayor caída en el nivel del producto desde la Gran Depresión de 1930 y, de nuevo, en los inicios de la primera década del nuevo siglo la economía cayó en una nueva recesión que trajo consigo una reducción en el ingreso per cápita durante tres años consecutivos. El resultado fue que desde 1990 la economía ha crecido lentamente y el crecimiento de la productividad de la mano de obra ha sido aún más pobre. Esta actuación mediocre ha tenido lugar en medio de una mayor volatilidad en el nivel de la actividad económica. Estos acontecimientos nos impulsaron a revisar las causas consideradas en dicho artículo y a publicar una nueva versión en 2004, diez años después de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fuera puesto en marcha (Moreno-Brid y Ros, 2004). Entre tanto, iniciamos la tarea más ambiciosa de desarrollar nuestros argumentos en un libro que ofreciera un tratamiento detallado de las tesis acerca de la historia económica de México.

El libro pretende responder las siguientes preguntas: *1)* ¿Cómo han cambiado los obstáculos fundamentales al desarrollo económico y social de México a lo largo del tiempo? *2)* ¿Cuáles de los obstáculos han tenido un carácter estructural (tal como el alto grado de desigualdad en el ingreso y en la riqueza, o la debilidad fiscal del Estado) y cuáles han mostrado una naturaleza de corto plazo, como los originados por choques externos temporales? *3)* ¿Cómo han cambiado las interpretaciones y los errores de interpretación acerca de las restricciones al crecimiento en diferentes periodos decisivos y cómo han afectado al diseño de las políticas de desarrollo? *4)* ¿Qué lecciones nos ofrece la experiencia histórica acerca de los obstáculos actuales al desarrollo económico y en qué medida las políticas de desarrollo actuales relajarán o no las restricciones a un crecimiento económico de largo plazo?

El valor de este libro no descansa en el uso de fuentes históricas primarias. El análisis corresponde más al campo de la economía aplicada del desarrollo que al tradicional de los historiadores y con un alcance diferente al de la bibliografía existente sobre el desarrollo económico de México. Su contribución es aportar una interpretación, desde una perspectiva analítica diferente, de la evolución de la economía mexicana en los pasados dos siglos. Para ello hemos recurrido fundamentalmente a los trabajos de los historiadores económicos, en particular a la reciente y creciente bibliografía sobre la historia económica de México y la información estadística disponible sobre el comportamiento histórico de la economía mexicana.[1] El libro también recurre a la bibliografía sobre el desarrollo económico en general, y en particular a visiones distintas acerca de las fuerzas que influyen sobre él: la geografía, las instituciones, el Estado y el mercado, el comercio exterior, la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, los choques externos y la inestabilidad política.

Agradecemos a los siguientes colegas los serios y constructivos comentarios que nos hicieron en las diferentes etapas de este proyecto: Ernie Bartell, Ted Beatty, Robert Blecker, Victor Bulmer-Thomas, José Casar, Rolando Cordera, Victor Godínez, Carlos Guerrero de Lizardi, Carlos Ibarra, David Ibarra, Leonardo Lomelí, Julio López, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Marichal, Trinidad Martínez Tarragó, Kevin Middlebrook, José Antonio Ocampo, Carlos Panico, Esteban Pérez, Martín Puchet, Tania Rabasa, María Eugenia Romero Sotelo, Pablo Ruiz Nápoles, Carlos Tello, Samuel Valenzuela y Jeffrey Williamson. Tres dictaminadores anónimos aportaron comentarios extremadamente útiles. Estamos agradecidos con Elda Cervantes, Charles Cummings, Rubén Guerrero y Jesús Santamaría por su valiosa asistencia en la investigación. También deseamos manifestar nuestro agradecimiento a Catherine Rae, Liz Smith, Terry Vaughn y a su equipo de Oxford University Press por el excelente trabajo de convertir un manuscrito en un libro terminado y por su continuo apoyo durante todo el proceso.

[1] Entre las fuentes de información importantes y fácilmente accesibles sobre el desempeño histórico de la economía mexicana sobresalen las siguientes: El Banco de Información Económica del INEGI (http://www.inegi.gob.mx/inegi), Banco de México (http://www.banxico.org.mx), la Asociación Mexicana de Historia Económica (http://www.amhe.org.mx), y el *Oxford Latin American Economic History Database* (http://oxlad.qeh.ox.ac.uk).

INTRODUCCIÓN

Objetivo y alcance del libro

La historia económica del México independiente aparece como una sucesión de periodos de estancamiento o caída, seguidos por otros de prosperidad y transformación económica. En el primer periodo, desde la Independencia hasta cerca de 1870, encontramos cinco décadas perdidas en términos de desarrollo económico. Se trata de la época en la cual, como lo ha mostrado Coatsworth (1978), tiene su origen el atraso económico de México. De ser una región relativamente próspera, dentro de la economía mundial, al final del periodo colonial —con un ingreso per cápita equivalente a casi 60% del de los Estados Unidos de América (cuadro 1)—, en 1870, el PIB per cápita de México había caído en más de 10% en relación con el nivel que tenía cinco décadas atrás (y probablemente mucho más en relación al nivel en que se encontraba en vísperas de la guerra de Independencia). Entre tanto, la brecha en relación con Estados Unidos de América aumentó, con el nivel de ingreso reduciéndose a cerca de un cuarto del nivel de dicho país, una diferencia que con menores incrementos y decrementos ha permanecido desde entonces (cuadro 1).

Las causas de este declive económico son bien conocidas. La más importante fue, probablemente, el prolongado periodo de inestabilidad política enraizada en el permanente conflicto entre liberales y conservadores. Medio siglo de guerras civiles e internacionales, aunado a un caos social general y a la ausencia de una administración civil eficiente, destruyeron los efectos potencialmente benéficos de la Independencia, mientras que reducían los recursos necesarios que el Estado y el sector privado necesitaban para reactivar la industria minera y mejorar la infraestructura del transporte. Esto inhibió la división del trabajo y la especialización regional, en un país en que la ausencia de medios de comunicación naturales derivó en altos costos

CUADRO 1. *PIB per cápita de México como porcentaje del nivel de EUA, del promedio de América Latina, y del promedio mundial*

	Nivel de Estados Unidos	*Promedio de América Latina*	*Promedio mundial*
1820	60.4	109.8	113.9
1870	27.6	99.7	77.2
1910	34.1	115.9[a]	113.5[a]
1940	26.4	95.8	94.4
1970	28.7	108.3	115.6
1981	35.6	125.4	148.1
2003	24.6	123.4	109.5
2006	25.0	119.0	110.3

NOTA: [a] 1913.

FUENTE: Para 1820-2003, Maddison (2006); para 2006, estimaciones propias de los autores con base en Banco Mundial, *World Development Indicators* (WDI) (usando PIB per cápita en dólares estadunidenses constantes).

del transporte. Además, y de manera paradójica, la Independencia tuvo ciertos efectos adversos en la industria minera —tal como la desaparición de una oferta garantizada y a bajo costo del mercurio proveniente de España— que parcialmente contrarrestó la eliminación de la carga fiscal, mucho más elevada que la impuesta por la Corona inglesa a sus colonias americanas. La eliminación de restricciones al comercio exterior también se convirtió en un beneficio a medias ya que aceleró la diversificación del comercio exterior hacia las potencias emergentes del Atlántico Norte, tendencia que fue altamente perjudicial para el sector manufacturero nacional y, por lo tanto, para la principal actividad económica que pudo haber compensado la caída de la minería. Más aún, la modernización institucional procedió lentamente en un orden político y social regresivo en un país con algunas de las mayores disparidades económicas y sociales en el mundo, en donde los arreglos institucionales tendían más a incrementar que a reducir la brecha entre los beneficios privados y sociales derivados de la actividad económica.

El primer y prolongado periodo de decrecimiento económico fue seguido por uno de expansión económica sostenida

que se inició con la restauración de la República y se aceleró durante el Porfiriato, periodo de 33 años durante el cual Porfirio Díaz gobernó al país como dictador. Entre 1870 y 1910 el PIB per cápita creció alrededor de 2.3% por año (Maddison, 2006), una tasa superior a la de las regiones económicamente más avanzadas. El ingreso per cápita pasó de menos de 28% a más de 33% como porcentaje del nivel de EUA y de alrededor de 33% a 50% del nivel de los países de Europa Occidental. El desempeño con respecto a España fue particularmente remarcable: para 1910 el ingreso per cápita era de casi 90% del nivel español (comparado con un nivel apenas superior a 50%, en 1870).

Esta rápida expansión, el inicio del crecimiento económico moderno en México, procedió en tanto los obstáculos al desarrollo económico caían uno tras otro: la inestabilidad política terminó como resultado del establecimiento de un Estado fuerte; los costos de transporte disminuyeron drásticamente como resultado de la construcción de los ferrocarriles, lo que permitió el surgimiento de un mercado nacional integrado, con un efecto positivo en la división del trabajo y en la especialización regional; el proceso de modernización institucional de la minería, la banca y el comercio hicieron posible el desarrollo del sistema bancario y crearon las condiciones propicias para la llegada del capital exterior; y una embrionaria política industrial basada, sobre todo, en la protección selectiva de ciertos mercados, junto con una gradual depreciación del tipo de cambio real, favoreció el surgimiento de una industria manufacturera moderna. A estos cambios internos hay que agregar el ambiente económico favorable a nivel internacional, ya que la revolución del transporte y la creciente demanda de materias primas en las nacientes potencias industriales derivaron en un auge de las exportaciones que fueron, efectivamente, un motor del crecimiento.

El proceso de rápido crecimiento económico durante el Porfiriato llegó a su fin con el advenimiento de la gesta armada de 1910 y el inicio de un segundo periodo caracterizado por el lento crecimiento de la economía en términos generales y una caída relativa en relación con las regiones avanzadas de la economía mundial. En los 30 años comprendidos entre 1910

y 1940, el PIB per cápita creció en promedio a una tasa anual de 0.5% (INEGI, 1999a; 0.3% según Maddison, 2006). El PIB per cápita de EUA en relación con el nivel mexicano, que había caído de 3.6 en 1870 a 2.9 en 1910, creció de nuevo a 3.8 en 1930 y se mantuvo constante hasta 1940. El retraso también es evidente respecto de las economías latinoamericanas: el PIB per cápita de México cayó en relación con los niveles existentes en esas economías, excepto las de Argentina y Chile.

El estancamiento económico experimentado durante este periodo se puede explicar por las colisiones políticas internas, como el estallido de la Revolución de 1910 y los subsecuentes años de inestabilidad política, así como a colisiones económicas externas, como la Gran Depresión. Es interesante subrayar, sin embargo, que los efectos destructivos de la Revolución sobre la actividad económica parecen haber sido menores de lo que el pensamiento convencional sugiere. En particular, la Revolución no evitó la continuidad del auge exportador del Porfiriato, a lo que se agregó el primer auge petrolero de la historia de México. Al mismo tiempo, los efectos adversos de la Gran Depresión, exacerbados por la adopción de políticas procíclicas de equilibrio fiscal y de restricción monetaria, fueron muy superiores a lo generalmente aceptado.

El legado histórico del periodo revolucionario inicial fue la consolidación de un Estado desarrollista durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940), hecho que permitió el afianzamiento del siguiente periodo, la fase de máximo crecimiento económico en la historia de México. Este periodo comprende el auge de la segunda Guerra Mundial, los años de 1945 a 1955 de rápido crecimiento económico con recurrentes crisis de la balanza de pagos, y los años del "desarrollo estabilizador", que combinó estabilidad macroeconómica con una aceleración de la tasa de crecimiento entre 1956 y 1970. Para el periodo en conjunto el PIB per cápita creció a una tasa anual de 3.2% (INEGI, 1999a), la tasa de crecimiento económico más alta entre los países más grandes de América Latina (con excepción de Brasil y Venezuela); en tanto el PIB creció a una tasa anual de 6.4%, con el sector manufacturero como motor del crecimiento con una tasa de expansión superior a 8% (INEGI, 1999a). La brecha con respecto a Estados Unidos se redujo y el PIB per cápita pasó de ser menor a ser mayor que el promedio mundial (cuadro 1).

Las transformaciones económicas y sociales durante este periodo fueron impresionantes. La sociedad se transformó de rural a urbana semindustrializada en medio de un auge demográfico; la participación de la inversión y de la industria manufacturera dentro del producto total aumentaron notablemente, y la tasa de alfabetismo y la esperanza de vida dieron un gran salto (véase cuadro A.3). ¿Qué factores influyeron para que se diera este comportamiento excepcional? Una respuesta rápida la encontramos en la puesta en marcha de políticas de desarrollo orientadas hacia una rápida industrialización del país. Una respuesta más completa tendría que explicar por qué este conjunto de políticas de desarrollo fue más exitoso en México que en otros países con estrategias similares y cómo, contrario a lo que pasó en otros países latinoamericanos, el rápido crecimiento económico se combinó con una relativa estabilidad macroeconómica. La respuesta incluye, en primer lugar, el impresionante crecimiento de la agricultura hasta mediados de los años sesenta asociado, en parte, con la reforma agraria de los años treinta y los masivos proyectos públicos de irrigación y otras inversiones en infraestructura durante los cuarenta y cincuenta. En segundo lugar, la composición del gasto público estuvo, en gran medida, orientada hacia el desarrollo económico, lo que hizo posible romper los cuellos de botella que surgen naturalmente en cualquier proceso de rápido crecimiento. En tercer lugar, el proteccionismo en México tuvo éxito en la promoción de la industrialización, mientras que al mismo tiempo, el tamaño del mercado interno y los bajos niveles relativos de protección efectiva mantuvieron los costos de la protección, ambos estáticos y dinámicos, a niveles bajos. La gran reserva de mano de obra, asociada a la naturaleza dual de la economía, también evitó los efectos de desplazamiento en la mano de obra ocupada en el sector exportador de la economía, lo cual en economías más maduras (como en el caso de Argentina) acentuó el sesgo antiexportador de la protección industrial.

El fuerte crecimiento entre 1940 y 1970 continuó durante los setenta y hasta 1981, si bien en un contexto de choques externos y desequilibrios macroeconómicos que llevaron a una

creciente deuda externa, a una alta inflación y a las crisis de la balanza de pagos de 1976-1977 y 1982. Precedida por la pérdida de la estabilidad macroeconómica durante los setenta, una nueva etapa empezó al principio de los ochenta. Al igual que en las cinco décadas perdidas del siglo XIX y el periodo integral de la Revolución entre 1910 y 1940, los últimos 25 años aparecen, en el contexto histórico, como un periodo de retroceso económico, con un PIB per cápita creciendo a una tasa anual de sólo 0.6% (Banco Mundial, World Development Indicators), similar al registrado en el ya mencionado periodo de 1910-1940. Desde 1990, una vez superada la crisis de la deuda, el crecimiento repuntó pero el PIB per cápita sólo creció a una tasa de 1.6% en medio de una gran volatilidad de la actividad económica (Banco Mundial, World Development Indicators). El crecimiento del PIB per cápita no sólo cayó por abajo de los niveles históricos del periodo anterior a la crisis de la deuda, también cayó por abajo del crecimiento de la mayoría de las regiones del mundo, América Latina y el Caribe incluidos. Para 2006 el PIB per cápita se había reducido a un cuarto del de EUA, inferior al porcentaje alcanzado en 1870 en los inicios del proceso de crecimiento económico moderno de México (cuadro 1).

En lugar de las explicaciones enfocadas en el bajo crecimiento de la productividad, que en nuestra opinión se trata de una consecuencia y no de una causa de éste, o en una débil tasa de formación de capital humano, consideramos que la causa directa del lento crecimiento económico es la baja tasa de inversión en capital físico que ha caracterizado a este periodo. A su vez, la baja tasa de acumulación de capital está relacionada con una serie de factores. En primer lugar, la fuerte caída en la tasa de inversión pública, en especial en las áreas de infraestructura, un legado de los ajustes fiscales frente a las crisis de la deuda y del petróleo de los años ochenta, ha contribuido directamente a una lenta tasa de formación de capital en el sector público y, probablemente también, a través de efectos de atracción, en el sector privado. En segundo lugar, una tendencia recurrente hacia una apreciación del tipo de cambio real —que ha resultado de las políticas de estabilización macroeconómicas de los noventa y de la política de las autoridades monetarias de enfocarse en reducir la inflación— y la desaparición de

todo tipo de incentivos a la inversión, como consecuencia del desmantelamiento de la política industrial resultante de las reformas estructurales de los años ochenta y noventa, han causado una caída de la rentabilidad de la inversión privada en el sector de los bienes comerciables. Finalmente, la contracción del crédito bancario para actividades productivas, producto de la crisis financiera de mediados de los noventa resultante de un programa mal diseñado de privatización y liberalización financieras, ha impedido la realización de proyectos de inversión potencialmente rentables.

¿Qué elementos en común tuvieron los periodos de rápido crecimiento? Además de la estabilidad política y el favorable desenvolvimiento económico a nivel internacional, creemos que hubo otros tres factores. El primero es el establecimiento de un consenso en materia de política económica: el consenso positivista en el caso del Porfiriato y el consenso "desarrollista" durante las décadas doradas desde la segunda Guerra Mundial hasta 1970. Cada uno de estos consensos aparecen, a su vez, como una síntesis de puntos de vista previamente opuestos. En el caso del Porfiriato, fue la síntesis de las reformas de mercado y la modernización institucional, apoyadas por los liberales, y el objetivo de industrialización subrayado por los conservadores. Durante 30 años, a partir de la segunda Guerra Mundial y, en particular, durante el periodo del desarrollo estabilizador, hubo también un consenso entre los puntos de vista más ortodoxos, que destacaban la necesidad de la estabilidad macroeconómica, y la prioridad de crecimiento e industrialización, defendida por los que adoptaron puntos de vista más keynesianos y nacionalistas.

Los periodos de expansión se caracterizaron también, y esto constituye el segundo elemento, por la presencia de interpretaciones acertadas por parte de las élites políticas y económicas en torno a las restricciones al desarrollo económico. El régimen de Porfirio Díaz, además de mantener una estabilidad política, se enfocó en los obstáculos al desarrollo económico de aquel tiempo, como los altos costos del transporte y la ausencia de capital financiero. Un ejemplo de estas interpretaciones acertadas es la sucinta afirmación de Matías Romero, ministro de Hacienda en cuatro ocasiones, bajo Benito Juárez y Porfirio

Díaz: "Esta nación... contiene en su suelo inmensos tesoros de riqueza agrícola y minera, que ahora no puede explotar por falta de capitales y vías de comunicación" (citado por Rosenzweig, 1965, p. 432). De igual forma, la superación de la Gran Depresión en los años treinta, que dio la pauta al segundo periodo de crecimiento económico, puede ser atribuida a un cambio de enfoque sobre el papel macroeconómico del Estado que, influido por las ideas keynesianas prevalecientes, fue promovido por el presidente Lázaro Cárdenas y su ministro de Hacienda, Eduardo Suárez.

El tercer elemento presente en los periodos de expansión, y que fue el que incubó las condiciones del derrumbe que siguió a los mismos, fue una muy desigual distribución de los beneficios del crecimiento económico, lo que trajo como consecuencia la pérdida del consenso en los subsecuentes periodos de estancamiento. Hacia finales del Porfiriato, en una sociedad que seguía siendo predominantemente agraria, 835 familias poseían 95% de las tierras roturables, en tanto que más de 70% de la población era analfabeta y sobrevivía en condiciones de magra subsistencia. Al final del periodo del desarrollo estabilizador, 40% de la población más pobre percibía menos de 11% del ingreso total mientras que el 10% más rico se apropiaba de cuatro veces este porcentaje. El coeficiente de concentración de Gini era uno de los más altos del mundo (más de 0.5) y la distribución del ingreso no había mejorado comparada con la de 1950 (cuadro A.7). Si tomamos la línea basada en la pobreza nutricional, casi un cuarto de la población vivía en condiciones de pobreza (cuadro A.7).

En contraste, los periodos de estancamiento económico tienden a presentar inestabilidad política y choques externos adversos, junto con interpretaciones erróneas, por parte de las élites del país, en torno a los obstáculos al desarrollo, así como la ausencia de consensos. Consideremos primero las cinco décadas perdidas del siglo XIX. Además de la falta de consenso entre liberales y conservadores, ninguna de las facciones contendientes tuvo un programa plenamente adecuado a las necesidades del desarrollo económico. De hecho, desde una estricta perspectiva de desarrollo económico (y ciertamente rígida) encontramos que algunos de los principales puntos del programa económico liberal —libre comercio, privatización de las corporaciones y propiedades públicas y liberalización del mercado de la tierra— fueron mal concebidos. Así, es probable que el primero de ellos, el libre comercio, estimulara aún más la caída de la industria manufacturera local. Como resultado del segundo punto, la privatización de la propiedad de la Iglesia, la mayor y por mucho tiempo la única institución bancaria del país, fue destruida. En tercer lugar, la liberalización del mercado de la tierra propició aún más la concentración de la propiedad rural que, con el paso del tiempo, culminaría con la explosión social de 1910. Al mismo tiempo, los puntos de vista del ala conservadora no eran mejores. Si bien es cierto que algunos de sus miembros emprendieron un primer y corto intento de industrialización, durante los años treinta, mediante la protección arancelaria y la creación del primer banco público para financiar la expansión de la industria textil, las fuerzas sociales y políticas que apoyaban a los conservadores tendieron a perpetuar las disparidades económicas y sociales así como el atraso institucional que había tenido un fuerte efecto adverso sobre el desarrollo económico desde los tiempos de la Colonia.

Igualmente, el segundo periodo de estancamiento comienza con la ruptura del consenso positivista y con el fin de la estabilidad política que caracterizó al Porfiriato. Tiempo después, cuando la estabilidad política fue en gran medida restaurada, las políticas procíclicas de presupuesto balanceado y de contracción monetaria en tiempos de recesión, que se pusieron en práctica entre 1926 y 1932, exacerbaron los efectos negativos de la Gran Depresión de Estados Unidos sobre la economía mexicana. Esto, junto con el choque político de la Revolución y su secuela, nos permite explicar la lenta tasa de crecimiento económico que, en promedio, caracterizó al segundo periodo de estancamiento. Lo que se requería entonces eran políticas anticíclicas que permitieran a la economía salir de la recesión en la que se encontraba inmersa lo que, eventualmente, ocurrió en la administración de Cárdenas y posteriormente, durante el periodo de 1940 a 1970.

La ruptura del "consenso del desarrollo estabilizador" junto con errores de interpretación y choques externos severos, desempeñaron un importante papel en la pérdida de la estabilidad

macroeconómica en los años setenta y en los inicios de los ochenta y en la transición al tercer periodo de estancamiento. La creencia de que el desarrollo, especialmente el desarrollo social, podía acelerarse dejando de lado la disciplina fiscal, aunada al fin de los años dorados en la economía internacional y al primer choque de los precios del petróleo, en un periodo en que México era un importador neto de petróleo, constituyeron algunos de los factores que explican la reaparición de la inflación en los setenta y la crisis de 1976. Asimismo, en los inicios de los ochenta, el diagnóstico equivocado de que el incremento de las tasas de interés internacionales de 1979-1980 (el shock Volker) era un fenómeno temporal, mientras que los altos y crecientes precios del petróleo serían un fenómeno permanente en la economía mundial, tuvieron una función importante en la crisis de la deuda de 1982 y en las dificultades económicas que caracterizaron la década perdida.

¿Y qué decir acerca del actual tercer periodo de estancamiento? Este periodo ha sido testigo de un cambio radical en la relación entre el Estado y el mercado, resultado de una política comercial más abierta, liberalización de las corrientes de capital, desregulación de la actividad económica y la privatización de las empresas públicas. De acuerdo con la interpretación dominante entre las élites del país, estos cambios debieron haber inaugurado un nuevo periodo de rápido crecimiento económico en la medida en que los obstáculos a dicho crecimiento presentes en una economía que estaba excesivamente regulada por el Estado y sobreprotegida de la competencia exterior habían sido eliminados.

Como sabemos, esas expectativas no se cumplieron. ¿Sucedió lo mismo que en los periodos previos de estancamiento; es decir, que los obstáculos al crecimiento se identificaron mal? Revisando los orígenes del cambio en el equilibrio mercado-Estado y evaluando los resultados de las reformas de mercado, este libro plantea que éste parece ser el caso. Argumenta, más precisamente, que los errores de interpretación acerca del lento crecimiento de la economía desde los inicios de los años ochenta han impedido que las políticas del gobierno se enfoquen a los principales obstáculos para un alto y sostenido crecimiento económico.

Si bien, hasta ahora, el lento crecimiento no ha impedido el progreso continuo de los indicadores de salud y educación, e inclusive una reducción en los niveles de pobreza en el pasado reciente, no hay razón para asumir una actitud complaciente acerca del comportamiento económico y social actual. En primer lugar, el lento crecimiento ha estado acompañado de un deterioro en la calidad del empleo en la economía, que se manifiesta en un aumento masivo del subempleo en el sector informal. Más aún, la reducción de la pobreza no se debe tanto a las remesas familiares y a las transferencias monetarias condicionadas, sino al dividendo demográfico. De hecho, si la pobreza en la actualidad no es rampante y la situación social no es explosiva, ello se debe, en gran medida, a la casi terminación de la transición demográfica —el dividendo demográfico— que hasta ahora ha sido, junto a una fuerte emigración de la mano de obra, un factor principal en la explicación de la paradójica situación de reducción de la pobreza en medio de un lento crecimiento. Sin embargo, los efectos del bono demográfico presente terminarán, con lo cual el rápido crecimiento económico se convertirá, más que nunca, en un imperativo. Además, las tareas de la política social son, hoy en día, más formidables que en el pasado ya que el presente modelo de desarrollo parece exacerbar, de diversas formas, las disparidades económicas y sociales, conduciendo al empobrecimiento a muchos trabajadores rurales, en tanto el Estado se ha retirado de la agricultura, y a una creciente desigualdad salarial y rampantes desigualdades regionales que han acompañado el proceso de creciente integración económica internacional.

Una visión general

Después de esta introducción, en el capítulo I se examinan las cinco décadas de que hablamos arriba y que comprenden los años que van desde 1820 hasta principios de 1870, cuando el atraso económico de México se inició, y se analiza el periodo desde una perspectiva internacional al comparar a México con otros países de América Latina así como con países desarrollados. Antes de llevar a cabo esta tarea se revisan las caracterís-

ticas de la economía de la Nueva España, en vísperas de la guerra de Independencia, así como los efectos destructivos de la misma sobre la actividad económica. El capítulo se enfoca entonces en las restricciones al desarrollo económico como resultado de la inestabilidad política, la caída de la industria minera, la competencia externa, el atraso institucional y la falta de infraestructura y de capital financiero. También se examinan los programas económicos de los liberales y de los conservadores. El argumento principal es que la coalición que hubiera podido crear un Estado desarrollista no surgió: los políticamente liberales que podían y deseaban emprender la modernización institucional eran, al mismo tiempo, antiestatistas en materia económica, mientras los que favorecieron la modernización económica a través de la industrialización y un Estado intervencionista fueron los políticamente conservadores, fuertemente opuestos a la modernización política y social. En ausencia de una coalición desarrollista los mayores obstáculos al desarrollo económico permanecieron.

El capítulo II examina el Porfiriato y la eliminación, desde mediados de 1870, de algunos obstáculos al crecimiento económico: el logro de la estabilidad política a partir del establecimiento de un Estado fuerte, la reducción dramática de los costos de transporte y la integración del mercado interno que trajo consigo la expansión de la red ferroviaria, y la modernización institucional (incluida la eliminación de los impuestos al comercio interior, la modificación de los códigos comercial y minero, y la legislación bancaria) que permitieron el desarrollo de intermediarios financieros y la atracción del capital exterior. El capítulo se centra entonces en los resultados del cambio en la estrategia de desarrollo. El crecimiento económico y la modernización se dieron en varios sectores, ocurrió un auge de las exportaciones, y surgió la producción manufacturera moderna orientada al mercado interno. La otra cara de la moneda fueron el rezago y eventualmente la caída de los salarios reales, el fortalecimiento del sistema de peonaje y los lazos de dependencia del trabajo con las áreas rurales, los altos niveles de concentración en la industria y la banca, y una extrema concentración en la tenencia de la tierra, resultado de un sistema de "cercado" por el cual las tierras federales y comunales

fueron redistribuidas a compañías deslindadoras y a particulares ricos. En suma, la modernización corrió junto con un proceso de creciente desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza que resultó ser el talón de Aquiles del régimen.

El capítulo III analiza el comportamiento económico desde 1910 hasta 1940, y en él se cuestionan las hipótesis convencionales acerca de la evolución de la economía durante la Revolución y el periodo posrevolucionario. De acuerdo con los puntos de vista convencionales, la Revolución tuvo muy serios efectos destructivos. Al mismo tiempo, una idea generalizada es que la Gran Depresión en Estados Unidos tuvo efectos relativamente menores en la economía de México comparado con otros países de América Latina, debido a una temprana y vigorosa recuperación iniciada en 1933 que fue posible dada una afortunada estructura de las exportaciones de mercancías. Por lo tanto, si México tuvo un comportamiento pobre entre 1910 y 1940, ello se debió en gran medida a los efectos económicos adversos de la Revolución y su secuela de inestabilidad política y a pesar de las relativamente leves consecuencias de la Gran Depresión. Nuestra investigación pone al revés estas hipótesis convencionales. Mostramos, junto con un grupo de autores de la reciente bibliografía sobre este tema, que la Revolución no impidió una sostenida expansión económica, excepto por un breve periodo durante la hiperinflación de 1914 a 1916, y dejó al aparato productivo casi intacto. De hecho, no fue un obstáculo que impidiera la continuación del auge de las exportaciones iniciado durante el Porfiriato, al igual que el desarrollo extraordinario de las exportaciones petroleras. Por otra parte, concluimos que la Gran Depresión fue, de hecho, particularmente dañina para México en comparación con otros países de América Latina. Esto fue así, a pesar de la recuperación de las exportaciones y de los términos de intercambio en los inicios de los años treinta, porque la recesión en México empezó antes (en 1926) y por lo tanto fue más prolongada que en otros países. Aunado a lo anterior, el choque externo de la Gran Depresión fue de los peores en Latinoamérica. Más aún, las políticas fiscales y monetarias hasta 1932 resultaron fuertemente procíclicas. Fueron éstas las causas y no las consecuencias económicas de la Revolución y la inestabilidad política, lo que explica el

comparativamente pobre crecimiento económico durante el periodo de 1910 a 1940.

Los 30 años que siguieron a la consolidación de un Estado desarrollista bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas fueron, en contraste con el periodo anterior, una etapa en que la economía mexicana avanzó más rápidamente que la mayor parte del resto del mundo. El capítulo IV examina los años dorados de la industrialización del periodo de posguerra, de 1940 a 1970, que hizo posible ese proceso. En este capítulo se revisa el marco de la política de desarrollo que generó el rápido progreso de la economía —incluyendo la política comercial que protegió a las industrias nacientes y que hacia finales del periodo promovió el desarrollo de las exportaciones manufactureras, los incentivos fiscales dirigidos a la creación de industrias "nuevas y necesarias", y el financiamiento para la inversión industrial a través del establecimiento de la banca de desarrollo—. Posteriormente, se estudian tres subperiodos: el auge de la guerra hasta 1945, durante el cual el crecimiento industrial fue impulsado por las exportaciones; el periodo de crecimiento con un ciclo de devaluación-inflación, periodo que abarca los años de 1946 a 1955; y los años dorados de 1956 a 1970, en los cuales la aceleración del crecimiento económico e industrial se dio con baja inflación y estabilidad en la balanza de pagos. El capítulo también considera las fuentes de la expansión de la capacidad productiva, el crecimiento global de la productividad y la acumulación de factores y pone en tela de juicio la idea generalmente aceptada que señala la naturaleza extensiva del modelo de crecimiento (basado más en la acumulación de factores que en incrementos de la productividad). El excepcional comportamiento del crecimiento también se ubica en una perspectiva internacional. Se toma en cuenta el papel del importante crecimiento de la agricultura hasta mediados de los sesenta, la fuerte prioridad presupuestal por parte del gobierno en los gastos económicos, los bajos costos estáticos de la protección comercial, y el desafío geopolítico de compartir una larga frontera con una superpotencia económica y militar. Finalmente se resaltan las limitaciones de la estrategia económica seguida durante ese periodo: la persistencia de la desigualdad a pesar del progreso alcanzado en reducir la pobreza, el fracaso

de la reforma fiscal que dejó a México con una de las recaudaciones fiscales más bajas a nivel mundial, el insuficiente esfuerzo en materia de política industrial para promover las exportaciones, y la falta de consistencia en la aplicación de la política de protección a las industria nacientes.

El capítulo V examina el periodo comprendido entre 1970 y el comienzo de los años ochenta, marcado por un continuo crecimiento, pero también por el resurgimiento de la inflación y crisis recurrentes de la balanza de pagos en 1976 y 1982. El capítulo empieza con un recuento de los cambios en la estrategia de desarrollo, del desarrollo estabilizador al desarrollo compartido bajo la administración de Luis Echeverría (1970-1976), y cómo se logró un éxito temporal al mejorar el salario real y la distribución del ingreso, fortalecer la competitividad de las exportaciones y mantener el crecimiento económico. Pero con el fracaso del intento de reforma fiscal en 1972, el periodo estuvo acompañado de desequilibrios macroeconómicos que, eventualmente en 1976, llevaron al abandono del tipo de cambio que había permanecido fijo durante 22 años. Una inflación superior a la tasa externa, en el contexto de un tipo de cambio nominal fijo, un creciente déficit fiscal, y el fin de los años dorados de la economía internacional fueron los componentes más importantes de la crisis. La crisis de 1976 fue, sin embargo, de corta duración ya que el descubrimiento y explotación de abundantes recursos petroleros restablecieron la confianza en los mercados internacionales de capital y desencadenaron un auge petrolero de 1978 a 1981. Sin embargo, como en el episodio anterior, el proceso de rápido crecimiento estuvo acompañado de desequilibrios macroeconómicos que se agudizaron en 1981 debido a la pérdida de control del gasto público. Junto con el dramático cambio en el entorno internacional —el drástico aumento en las tasas de interés resultado del choque Volker, el debilitamiento del mercado petrolero iniciado en 1981 y la reducción eventual de los flujos de capital— dio como resultado la crisis de la deuda de 1982. Finalmente el capítulo analiza tres interpretaciones de las causas internas de las crisis de 1976 y 1982: el argumento acerca del agotamiento de la industrialización vía sustitución de importaciones, el papel de las presiones populistas y del populismo macroeconómico durante las administraciones

de Echeverría y López Portillo, y la existencia de un ciclo político *sui generis*, por el cual el gasto público y el déficit fiscal en el año preelectoral llegan a un máximo cuando la competencia dentro del partido en el poder por la elección del candidato presidencial alcanza su punto más álgido. Nuestro argumento cuestiona las dos primeras interpretaciones y encuentra un fundamento importante para la tercera de ellas.

El capítulo VI revisa los años de ajuste a la crisis de la deuda externa de 1982 y a la caída del precio del petróleo de 1986, la resultante década perdida en términos de desarrollo económico y la transformación radical de las políticas de desarrollo iniciada a mediados de 1980. El proceso de ajuste se analiza desde una perspectiva comparada, argumentando que la especificidad de México fue un problema relativamente menor de transferencia interna en el marco de un problema particularmente severo de transferencia externa (como resultado de ser un gran deudor). Esto fue así porque, a diferencia de lo sucedido en Argentina o Brasil, la devaluación actuó como un mecanismo de redistribución del sector privado al sector público que facilitó la transferencia de recursos al exterior con el fin de cubrir el servicio de la deuda externa. El capítulo también describe cómo los problemas de ajuste condicionaron los programas de estabilización, desde los fallidos programas ortodoxos de estabilización iniciales al intento más exitoso de "shock heterodoxo" de 1987. El análisis del proceso de reformas examina la liberalización comercial, desde el relajamiento de los controles de importación en 1984 hasta el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y más allá, la desregulación de la inversión extranjera directa y la apertura de los mercados financieros internos al capital extranjero. También se considera la privatización de las empresas públicas —incluyendo en una primera etapa la venta de pequeñas y medianas empresas y, en una etapa posterior, la venta de la empresa de telefonía y las del sistema bancario nacional, que involucraron activos más importantes— y el uso de los ingresos provenientes de las privatizaciones. El debilitamiento de la política industrial también se examina, incluyendo la eliminación de los subsidios crediticios y a la producción, de las reducciones de impuestos, y de esquemas de protección comercial, así como de los requerimientos de desempeño a sus beneficiarios, y el establecimiento de nuevos programas, congruentes con las normatividades del Acuerdo General de Tarifas y Comercio y la Organización Mundial del Comercio (GATT y WTO, por sus siglas en inglés), con el propósito de explotar las ventajas comparativas estáticas de México. También se estudian las políticas de competencia y desregulación de actividades terciarias, así como las reformas del sistema de propiedad de la tierra y la política agrícola.

El capítulo VII evalúa los resultados del cambio en el equilibrio entre el mercado y el Estado, la repercusión general del proceso de reformas en la búsqueda de un alto, sostenido y socialmente incluyente crecimiento económico, así como sus limitaciones y fortalezas. Primero se examinan los efectos de la privatización sobre la eficiencia económica y la productividad de la inversión y se argumenta que la falta de un marco regulatorio apropiado derivó en una indeseable concentración de la propiedad en ciertos sectores privatizados. El capítulo se enfoca después en las consecuencias de la apertura comercial sobre el volumen de los flujos comerciales y el patrón de comercio, así como en sus efectos estáticos y dinámicos sobre la productividad en el sector de bienes comerciables. También se examinan los resultados de la liberalización del mercado de la tierra y el desmantelamiento de la política de apoyo al sector agrícola, argumentando que mientras la economía agrícola orientada al mercado ciertamente se vio favorecida con las reformas, el comportamiento en conjunto del sector agrícola, y en particular el de la economía campesina, ha sido muy desalentador. El capítulo también discute las limitaciones de la liberalización financiera, argumentando que el ciclo de auge y derrumbe financiero que culminó en la crisis del sistema bancario de 1994-1995, fue consecuencia, por lo menos en parte, de una excesiva confianza en la desregulación financiera y la liberalización del mercado de capital. Finalmente, el capítulo también subraya la debilidad contemporánea del Estado mexicano que se expresa en la ineficiencia del proceso de ajuste fiscal, su ineficacia como recaudador de impuestos, su dependencia y vulnerabilidad de los ingresos petroleros que posiblemente declinen en el futuro cercano, y su incapacidad para llevar a cabo políticas macroeconómicas anticíclicas.

El capítulo VIII se orienta al desarrollo social. Se describe la evolución de la política social durante el proceso de reformas estructurales, desde la eliminación durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) de los programas instrumentados durante la bonanza petrolera hasta el fortalecimiento de los programas para aliviar la pobreza que han acompañado la transición a la democracia. Se evalúan los logros y las limitaciones del programa Oportunidades de la administración de Vicente Fox (2000-2006), heredado del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) con el nombre de Progresa. El capítulo gira hacia las recientes tendencias de la distribución del ingreso, concentrándose en la creciente desigualdad salarial y las disparidades regionales, y de la pobreza, la cual, paradójicamente, ha venido cayendo en medio de un bajo crecimiento después de haber aumentado fuertemente durante la crisis financiera y la recesión de 1995. Un argumento importante es que la tendencia a la baja de la pobreza no puede explicarse completamente por el compromiso de la política social para lograr este objetivo. Nuestra discusión sugiere que el factor más importante para explicar la reducción de la pobreza, en medio de un bajo crecimiento, es el haber casi completado la transición demográfica hacia bajas tasas de fertilidad y de crecimiento de la población que ha tenido lugar en décadas recientes, es decir el bono demográfico. Pero esto sugiere una alerta: en la medida en que la transición demográfica sea completada, el bono demográfico desaparecerá y el futuro progreso social requerirá de un rápido crecimiento económico. El capítulo concluye argumentando que los desafíos de la política social serán formidables, especialmente si el imperativo de crecimiento no se cumple. Ello se debe al legado de una mayor desigualdad que dejó la década de los ochenta y la acumulación de necesidades sociales insatisfechas, al modelo actual de desarrollo que está exacerbando las disparidades económicas y sociales, y al desmantelamiento de la política industrial que deja en manos de la política social las tareas de reorientar la presente dotación de recursos y cambiar la estructura de ventajas comparativas de la economía.

El capítulo IX analiza el lento crecimiento de la economía de México a lo largo de los periodos de reforma y posreforma.

Se consideran cuatro posibles factores detrás de la desaceleración del crecimiento. Primero, el papel de la integración comercial internacional, mostrando que las reformas de la política comercial en los ochenta y noventa fueron, de hecho, muy exitosas en incrementar las exportaciones y el grado de apertura comercial, pero no en promover un patrón dinámico de especialización comercial. Segundo, el capítulo analiza la caída del crecimiento de la productividad, que ha sido señalada por numerosos autores como el principal factor responsable del bajo crecimiento del PIB, y argumenta que debe verse como la consecuencia más que la causa de la desaceleración del crecimiento, ya que la evolución del crecimiento de la productividad ha estado estrechamente asociada con la expansión del subempleo en el sector terciario de la economía. Tercero, nuestro argumento acerca de la formación de capital humano sugiere que los indicadores de escolaridad y salud han venido mejorando durante el periodo reciente, en parte como consecuencia del bono demográfico, y no pueden ser responsables de la caída del producto por trabajador que ha venido ocurriendo desde los inicios de la década de los ochenta. No es que el capital humano haya restringido el crecimiento, sino que el lento proceso de crecimiento ha evitado el pleno uso de la reserva de capital humano disponible en la economía. Acto seguido nos enfocamos en el principal determinante del lento crecimiento, a saber, la baja tasa de acumulación de capital físico. Nuestro argumento es que, junto con la contracción del crédito bancario después de la crisis financiera de mediados de 1990, son tres los factores que restringen la inversión: el bajo nivel de inversión pública (especialmente en infraestructura), un tipo de cambio real apreciado durante la mayor parte del periodo desde 1988, y el desmantelamiento de la política industrial durante el periodo de reformas. El capítulo termina con el argumento de que la actual agenda de los círculos formuladores de política económica —los cuales subrayan una insuficiente reforma fiscal, la reestructuración del sector energético y la "flexibilización" del mercado de trabajo— pierde de vista, en gran medida, las restricciones efectivas al crecimiento económico.

En las "Conclusiones" se revisa cómo las restricciones efectivas al desarrollo económico de México han cambiado a lo

largo del tiempo, distinguiendo las que han actuado sobre los rendimientos sociales a la acumulación de capital (tales como la falta de infraestructura o de capital humano), de aquellas que actúan sobre la apropiación privada de dichos rendimientos sociales (como resultado de las fallas del mercado y de gobierno, o la inestabilidad política), y de las que afectan el costo y disponibilidad de financiamiento para la inversión. También se discuten las lecciones que la experiencia de México aporta para viejos y recientes debates en la economía del desarrollo, tales como el papel de la geografía y las instituciones, el comercio y la apertura comercial, la desigualdad del ingreso y el papel del Estado y el mercado en el desarrollo.

Un apéndice estadístico presenta series históricas de indicadores sociales y económicos.

I. LOS "ORÍGENES DEL ATRASO": OBSTÁCULOS AL DESARROLLO ECONÓMICO EN EL SIGLO XIX

¿Por qué México no se ha incorporado a las filas de los países desarrollados? ¿Por qué se ha rezagado tanto de Estados Unidos? Una respuesta a estos interrogantes nos la da Octavio Paz en uno de sus ensayos al ubicar las raíces del contrastante desarrollo económico de México y de Estados Unidos en sus distintos orígenes coloniales, en particular en sus diferentes herencias nacionales, culturales y religiosas. Según Paz "desde el siglo XVI nuestra historia, fragmento de la de España, había sido una apasionada negación de la modernidad naciente: Reforma, Ilustración y todo lo demás..." (Paz, 1985). Desde esa perspectiva el desarrollo de Estados Unidos se vio favorecido por su herencia del espíritu de progreso y reforma prevaleciente en los países más prósperos de Europa. En contraste, el desarrollo de México se ha visto obstaculizado por la influencia de la Contrarreforma y la reacción opuesta a la modernización que marcó la vida política y cultural de España.

La cita anterior de Paz ejemplifica una interpretación frecuente pero, como argumentamos en este libro, parcial, porque encuentra en la diferente herencia colonial el origen de los problemas económicos de México y de su fracaso en cerrar la brecha de desarrollo frente a Estados Unidos. Ciertamente, los siglos de colonialismo español determinaron la estructura socioeconómica y el desarrollo institucional de México (Romero Sotelo y Jáuregui, 2003). Sin embargo, hay otros elementos que desde nuestro punto de vista son más relevantes para explicar la aguda diferencia en el dinamismo de ambas economías. Entre ellos destaca la distinta dotación de factores productivos en México y en Estados Unidos en sus inicios como naciones independientes; en particular, la diferencia en la disponibilidad de tierra arable y de capital humano. Además, las condiciones geográficas fueron muy disímiles, lo que elevó los costos de

transporte en México muy por encima de los de Estados Unidos. Igualmente, las relaciones con sus potencias coloniales fueron marcadamente distintas. Todas estas características influyeron decisivamente en el grado de integración del mercado interno, en la evolución de la productividad y costos de producción y, en esencia, en la pauta de desarrollo.

Además, el grado de equidad, de cohesión social y de homogeneidad de la población fue diferente en ambos países. El México colonial era una sociedad altamente segregada, dividida por etnia y color de piel, y caracterizada por agudas diferencias culturales y socioeconómicas. De suma relevancia fue el hecho que, en contraste con la experiencia de Estados Unidos, México sufrió durante una parte sustancial del siglo XIX violentos episodios bélicos, de agitación social e inestabilidad política. Desde su lucha por la independencia en 1810, pasando por las diversas intervenciones extranjeras que sufrió —incluyendo la pérdida de parte considerable de su territorio a manos de Estados Unidos—, la persistente inestabilidad política y violencia crearon en ese siglo en México un clima poco propicio para la inversión, la innovación y el crecimiento económico.

No es de sorprender que fue en el siglo XIX cuando se ensanchó rápidamente la brecha entre México y Estados Unidos.[1] De acuerdo con Coatsworth (1990), si bien la economía mexicana en el siglo XVIII ya crecía a un ritmo menor al de la de Estados Unidos, es en el siglo XIX donde se dan los "orígenes del atraso" de México. En 1800 la Nueva España era una de las regiones relativamente prósperas del mundo, con un producto interno bruto per cápita equivalente a entre la mitad y las dos terceras partes del de Estados Unidos según las estimaciones de Coatsworth (1990). Sin embargo, en las cinco décadas siguientes fue cuando México quedó dramáticamente rezagado de Estados Unidos. Entre 1800 y 1850 la tasa media de crecimiento anual del PIB real per cápita de Estados Unidos fue 1.1%, la del Reino Unido 0.8%, la de Brasil 0.4%, pero México sufrió una contracción promedio anual de 0.7% (Coatsworth, 1993).

[1] El consenso entre historiadores es que durante el siglo XIX México —y gran parte de América Latina— experimentó un declive económico a largo plazo frente a Estados Unidos pero, como se verá en el presente texto, el rezago de México fue particularmente agudo.

El mismo autor concluye que si la economía mexicana hubiese crecido entre 1800 y 1860 *pari passu* con la de Estados Unidos, para inicios de la década de 1880 hubiera estado ya en el grupo de economías desarrolladas (Coatsworth, 1989).

El atraso económico de México en el siglo XIX se evidencia, en forma exacerbada, en los datos de Maddison (2006) pues revelan que en 1820 el PIB per cápita en México era 14% superior al promedio mundial, pero en 1870 era 23% inferior a dicho promedio (véase cuadro 1 de la introducción, p. 20). Más aún, fue hasta fines de la década de 1870, o inicios de la década siguiente, cuando el PIB per cápita de México finalmente recuperó el nivel que tenía en 1800 (Coatsworth y Tortella, 2002). Por su parte, entre 1820 y 1870 el PIB per cápita de Brasil acusó una desviación menor a 3% del promedio mundial. Chile, por su parte, logró una rápida expansión económica que lo llevó de estar 9% debajo del promedio mundial en 1820 a ubicarse 49% encima del promedio correspondiente en 1870. Estados Unidos fue la economía que tuvo, probablemente, el desempeño más dinámico durante este periodo como se refleja en que su PIB per cápita pasó de superar en 88% el promedio mundial a rebasarlo en 182% para 1870. Así, en estas cinco décadas, el PIB per cápita de México pasó de un nivel equivalente a 60% del de Estados Unidos, al de apenas 28%. Desde entonces esta brecha ha oscilado entre 25 y 36% (Maddison 2006, cuadro 1 de la introducción, p. 20) ¿Por qué la economía mexicana tuvo un periodo tan largo de estancamiento en el siglo XIX? ¿Cuáles fueron las restricciones más importantes que frenaron su crecimiento económico de largo plazo después de la Independencia? El presente capítulo se ocupa de responder a estas interrogantes.

La economía novohispana en vísperas de la Independencia

Según Garner y Stefanou (1993) durante el siglo XVIII el crecimiento demográfico de la Nueva España registraba una tasa media anual de entre 0.7 y 0.8%, de modo que a principios del siglo XIX su número de habitantes era de entre 5.5 y seis millones; con tres cuartas partes viviendo en áreas rurales. La economía estaba organizada alrededor de la extracción y exporta-

ción de metales preciosos, en especial de la plata proveniente de unos cuantos *reales mineros* ubicados en Pachuca (Real del Monte), Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí (Real de Catorce).[2] La producción de oro y otros metales (excluyendo canteras) fue mucho menos relevante (véanse Humboldt 1822; Romero Sotelo, 1997). En el siglo XVIII la producción de plata en la Nueva España aumentó a una tasa media anual de 1.8%, superando el 1.1% estimado para la industria británica por Crafts (1994) (Dobado y Marrero, 2006, refiriéndose a Lerdo de Tejada, 1853). A finales de ese siglo, el oro y la plata en lingotes representaban cerca de 75% del total promedio anual de exportaciones de la Nueva España, seguidas de las de cochinilla (12%) y de azúcar (3%) (Brading, 1971, basado en Lerdo de Tejada, 1853). Al concluir el siglo la Nueva España era, por mucho, el mayor productor de plata en el orbe, con casi dos tercios del total mundial correspondiente (Dobado y Marrero, 2006, citando a Schmitz, 1979).

El cuadro I.1 indica que la minería representaba 8.4% del PIB de la Nueva España. Sin embargo, Ibarra (1999) y Romano (1998) (citados por Dobado y Marrero, 2006) estiman que debido a la existencia de un gran sector de autosubsistencia, las actividades productivas destinadas al mercado representaban entre 30 y 50% del PIB. Por lo tanto, la minería tuvo un peso mucho mayor en la economía de mercado; entre 16 y 27% aproximadamente.[3] Como Dobado y Marrero (2006) afirman, seguramente la Nueva España tuvo el sector minero más grande que cualquier otra de las economías preindustrializadas. Por demás importante, la minería no fue un enclave económico. Por el contrario, hay consenso en que desempeñó un papel clave en inducir la expansión económica, si bien con notables fluctuaciones (Ibarra, 2000; Blanco y Romero Sotelo, 2004). Sin duda tuvo encadenamientos significativos —tanto hacia adelante como hacia atrás— con diversas ramas de actividad, entre ellas la agricultura y las manufacturas —como la textil y la de bebidas— así como con ciertos servicios incluyendo los financieros, los de transporte y de comercio al menudeo. Estos encadenamientos, reflejando la concentración de los centros mineros, fueron especialmente significativos en las regiones del centro y del norte del país (Dobado y Marrero, 2006). Y, como han sostenido Garner y Stefanou (1993), de no ser por la expansión de la industria minera de la plata, el crecimiento económico de la Nueva España durante el siglo XVIII hubiera sido mucho más lento.

El Estado hizo una importante contribución al crecimiento de la producción de la plata al establecer un sólido marco institucional incluyendo el código minero, relativamente liberal, de 1783. El otorgamiento selectivo de incentivos fiscales y de exención tributaria a ciertos insumos usados en la plata y en la minería tuvo como resultante una baja y decreciente carga

[2] Cabe subrayar, sin embargo, que a pesar de la importancia del sector minero de exportación, el papel del comercio exterior en la economía colonial era relativamente pequeño comparado con el que tendría hacia fines del siglo XIX (Coatsworth, 1990).

[3] Dobado y Marrero (2006) presentan estimados ligeramente mayores de la participación de la minería en la economía de mercado de la Nueva España: entre 25 y 45 por ciento.

CUADRO I.1. *México: PIB per cápita y por sectores, 1800-1877*

	1800	*1845*	*1860*	*1877*
PIB per cápita, a precios constantes de 1900 (1800 = 100)	100.0	78.4	70.9	85.0
			% de PIB	
Agricultura[a]	44.4	48.1	42.1	42.2
Minería	8.2	6.2	9.7	10.4
Manufactura	22.3	18.3	21.6	16.2
Construcción	0.6	0.6	0.6	0.6
Transporte	2.5	2.5	2.5	2.5
Comercio	16.7	16.9	16.7	16.9
Gobierno	4.2[b]	7.4	6.8	11.2
Otros	1.1	—[c]	—[c]	—[c]

[a] Incluye ganadería, silvicultura y pesca

[b] Excluye remesas fiscales netas al tesoro español. Los ingresos totales del gobierno, incluyendo dichas remesas, representan 7.8% del ingreso total de la Colonia.

[c] No significativo.

FUENTE: Coatsworth (1990) cuadros v.4 y v.5.

fiscal sobre esta actividad. Además, iniciativas legales específicas —como el *Cuerpo de Minería* y *el Tribunal General*— sirvieron para salvaguardar los intereses mineros y atraer inversión extranjera a la industria. La existencia de este marco institucional condujo a Dobado y Marrero (2006) a definir el modelo de crecimiento económico en el México borbónico, en su época previa a la industrialización, como un modelo de "crecimiento liderado por la minería", y a concluir que "el estado colonial no tuvo un comportamiento esencialmente predatorio, que confiscase los beneficios en la industria minera de la Nueva España generados por el trabajo y esfuerzo de los individuos... Alrededor de 1800, la minería en la Nueva España distaba de corresponder con la imagen de una industria extractiva, desigual e ineficiente que pintan algunos autores."

Esta evaluación, sin embargo, no puede extrapolarse a la relación económica en su conjunto entre España y la colonia después de las Reformas borbónicas. La administración de la España borbónica llevó a cabo una modernización notable de la estructura tributaria de la Nueva España. Efectivamente, en el siglo XVIII los impuestos a la plata mexicana cubrían los costos militares y administrativos de la Colonia, y también sirvieron para financiar los déficit de la propia España. Con una mezcla de coerción, creciente eficiencia y arreglos políticos, España impuso un régimen de altos impuestos en el México borbónico. En términos per cápita, la carga fiscal en el México colonial fue, tal vez, 10 veces más elevada que la de las colonias angloamericanas (Marichal, 2007). El monto por concepto de impuestos transferidos al exterior fue equivalente a 40% del total de impuestos recaudados en el virreinato. De hecho, para 1800 la población de la Nueva España pagaba más impuestos a la metrópoli que los propios españoles peninsulares (Prados de Escosura, 2004). Además de esta mayor carga impositiva, entre 1780 y 1790 la administración virreinal complementó los recursos fiscales con una extracción adicional de ingresos a través de préstamos, donativos y contribuciones forzosas. La Iglesia, al igual que otras corporaciones coloniales ricas y políticamente poderosas, jugó un papel clave en la recaudación directa de dichos fondos, y también un papel indirecto al inducir a diferentes actores a hacer donativos o contribuciones a las autoridades coloniales. Durante las últimas décadas del siglo XVIII y principios del XIX una cantidad masiva de fondos así recolectados fue transferida a España, lo que se convirtió en una restricción severa a las perspectivas de crecimiento de la Nueva España en esa época y en una de las razones de su declive económico durante la Guerra de Independencia.

Excluyendo los cultivos campesinos para autoconsumo llevados a cabo con métodos tradicionales, la producción agrícola comerciable se realizaba en haciendas con trabajadores contratados en condiciones de peonaje acasillado[4] así como por rancheros y medianos y pequeños arrendatarios.[5] Dicha producción se orientaba a abastecer los mercados de los centros mineros y de las ciudades dispersas en torno a las regiones del altiplano central y del norte del país que ahora es México, incluyendo su capital. Los principales productos agrícolas eran maíz, trigo, verduras, frutas y pulque (Solís, 2000). El sector agrícola, si bien el más grande de la Nueva España, no tuvo, como el de la minería, efectos tan significativos en impulsar el crecimiento de la economía en su conjunto (Garner y Stefanou, 1993). Más aún, estuvo expuesto a crisis recurrentes y las hambrunas no eran raras. Al respecto, el desastre de más severas consecuencias en esos tiempos ocurrió entre 1784 y 1786 provocado por una helada ocurrida en agosto en el Valle de México, y tuvo grave impacto en términos de pérdida de vidas humanas, hambre, enfermedades y tensiones sociales, afectando especialmente a la población rural (MacLachlan y Rodríguez, 1980). Para entonces el atraso en las zonas rurales, que se hacía evidente en la baja productividad y en la proliferación de remuneraciones en especie, obligaba a grandes números de campesinos a abandonar las tierras y, con ello, a aumentar la oferta de mano de obra no calificada y sin capacitación en las ciudades (Garner y Stefanou, 1993).

[4] Aunque su relación formal era como jornaleros a sueldo, en la práctica los trabajadores de las haciendas no podían abandonar o cambiar de empleo debido al masivo endeudamiento incurrido en forma de cuentas por pagar en las tiendas de raya y por los adelantos en efectivo recibidos de los hacendados para pagar impuestos personales.

[5] Brading (1971) afirma que en 1809 había 4 680 aldeas indígenas, 6 680 ranchos más pequeños y 4 945 haciendas con una proporción significativa de éstas últimas siendo propiedad de la iglesia.

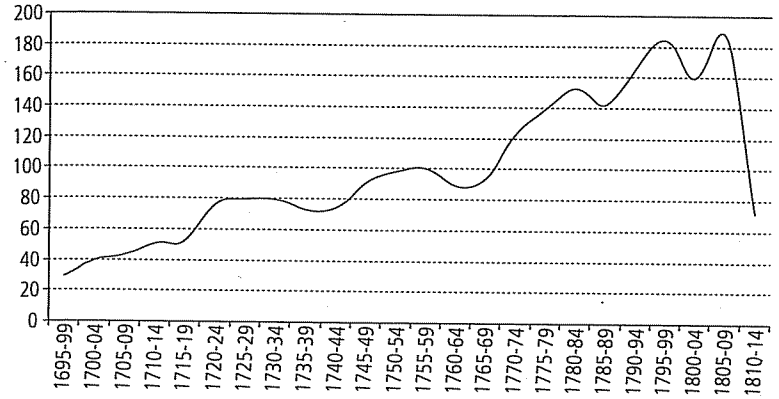
El tabaco fue otra actividad económica de gran importancia y sumamente rentable. Organizada como un monopolio estatal desde 1765, empleaba a miles de trabajadores y hasta el inicio de la Guerra de Independencia fue hábilmente manejada por la administración borbónica. De hecho, se convirtió en la segunda industria en importancia —detrás de la producción de plata— y en una de las mayores fuentes de ingreso del gobierno.

Las reglas coloniales impusieron severas restricciones a la producción local de manufacturas. Las pocas excepciones, estrictamente reguladas, incluían los bienes para satisfacer necesidades básicas, tales como los productos textiles comunes (Garner y Stefanou, 1993). Invertir en actividades manufactureras percibidas como competencia a los productos de España fue simplemente prohibido. No es de sorprender que la mayor parte de la oferta de manufacturas en la Colonia fuera importada de España, y orientada a satisfacer los patrones de consumo de los grupos de alto ingreso.[6] Sin embargo la industria local surgió gradualmente bajo la protección que significaban los elevados costos de transporte y las alcabalas. La actividad textil fue la más importante pero no la única industria manufacturera que se benefició de dichas condiciones y de la interrupción de las rutas marítimas provocadas por las guerras europeas hacia el final del siglo XVIII y las dificultades que causó a la importación de textiles (Cárdenas, 1985). La manufactura de textiles estaba organizada en obrajes que empleaban mujeres, niños, así como prisioneros y esclavos, trabajando en condiciones riesgosas y con técnicas similares a las que existían en Europa en el siglo XVIII antes de la Revolución Industrial.[7] Los obrajes coexistían con un sistema de trabajo a domicilio *(putting-out system)* en los principales centros urbanos incluyendo la Ciudad de México, Querétaro, Oaxaca y Puebla, donde la mitad de la población dependía de la producción textil (Cárdenas, 1985; MacLachlan y Rodríguez 1980). La industria azucarera era otra importante actividad manufacturera y

[6] Durante 1802-1806, los textiles representaban en promedio 64% de las importaciones, vinos y licores 10%, cacao proveniente de Caracas 6%, papel 5%, y hierro y acero 5% (Brading, 1971, basado en Lerdo de Tejada, 1853).

[7] Sobre obrajes, véanse Chávez Orozco (1938) y Salvucci (1987).

GRÁFICA I.1. *Producción de metales preciosos, 1695-1814 (Base 1755-1759 = 100.0)*



FUENTE: Coatsworth (1986) basado en Orozco y Berra (1857).

exportadora que se desarrolló en Morelos y Veracruz. A principios del siglo XIX, las manufacturas de pequeña escala empleaban más trabajadores y generaban un mayor valor de producción que el sector minero (véase cuadro I.1). Tal como ha sido señalado por varios autores (véase en especial Beato, 2004) los inicios de la industrialización en México no siguieron la ruta británica caracterizada por la transformación gradual de la producción textil artesanal hacia su producción masiva en establecimientos manufactureros. En contraste, los orígenes de la clase capitalista industrial en México residieron en las filas de los comerciantes y prestamistas.

En la segunda mitad del siglo XVIII, el descubrimiento de ricos yacimientos de plata —La Valenciana en Guanajuato (1770) y Real de Catorce en San Luis Potosí (1778)—, junto con la disponibilidad de mercurio barato, exenciones fiscales y la introducción de explosivos y otros avances tecnológicos crearon un auge en la producción de plata que alcanzó en ese entonces los niveles más altos de la época colonial (Brading, 1971) (véase la gráfica I.1). Las actividades económicas relacionadas muy de cerca con el sector minero se beneficiaron directamente de este auge. La expansión de las exportaciones de plata también hizo posible a las nuevas industrias importar materias

primas y bienes de capital que se estaban desarrollando en Europa como consecuencia de la Revolución Industrial.

La duración del auge minero y el papel de las reformas de "liberalización económica" de los Borbones en la segunda mitad del siglo son motivo de controversia. El punto de vista convencional, sostenido entre otros por Florescano y Gil Sanchez (1976) y Cárdenas (1985), considera que las reformas borbónicas apoyaron la expansión económica en esa época y que el auge minero se extendió hasta que concluyó el periodo colonial a principios del siglo XIX. Por el contrario, Coatsworth (1989; véase también Salvucci, 1997) ubica el inicio del declive económico y el fin del auge minero en la década de 1780, mucho antes de la Guerra de Independencia (1810-1821).[8] De acuerdo con esta perspectiva los costos crecientes, resultado de la inflación, y la caída de los precios de la plata produjeron el declive de la producción minera.

En todo caso, parece claro que las reformas, los incentivos fiscales a la minería otorgados a finales de la década de 1760, y el Acuerdo de Libre Comercio en la de 1780 —que permitía un comercio más libre entre España y la Nueva España y permitió que cualquier puerto de la Península tuviera relaciones comerciales con la Nueva España— son los elementos que contribuyeron de forma significativa a la producción y exportación de plata. El conjunto de incentivos a la producción de plata incluyó la reducción de 50% del precio del mercurio (regulado por el gobierno), la exención del diezmo a la mayoría de las minas, y la eliminación de impuestos a las ventas de todos los insumos primarios utilizados por el sector minero (Brading, 1971). De acuerdo con algunas estimaciones, estas reformas redujeron los costos de producción en alrededor de 25% (Ponzio, 1998). La abolición del monopolio de Cádiz en 1778 también tuvo consecuencias económicas y regionales significativas, así como una gran repercusión en el sistema altamente oligopólico de comercio y distribución. Como resultado, Guadalajara y Veracruz emergieron como importantes centros de distribución a expensas de la Ciudad de México. Asimismo, la rentabilidad

[8] Por otro lado, Brading (1971) interpreta el auge de la década de 1770 como parte del incremento continuo en la producción de plata durante el siglo XVIII, que sólo se interrumpió brevemente en la década de 1760.

relativa de las actividades mercantiles declinó, lo cual tuvo un efecto favorable en las inversiones en la minería y la agricultura (Cárdenas, 1985; Knight, 2002).

El auge de las exportaciones de plata y el incremento en los precios de los bienes no comerciables están interrelacionados a través de los conocidos efectos de la llamada "enfermedad holandesa".[9] La reducción de impuestos a la minería indujo una reorientación de recursos provenientes de otros sectores, incluyendo las manufacturas, hacia la minería. El aumento en las exportaciones de plata redujo su precio relativo en términos de importaciones —dada la prominente posición de la Nueva España en el mercado mundial de la plata— lo que incrementó la demanda interna del metal fortaleciendo aun más el incremento en la producción de plata. El efecto de desplazamiento *(crowding out)* de los sectores de bienes comerciables no minerales puede haber disminuido la tasa de expansión de la economía, en la medida en que dichos sectores tenían alto potencial de crecimiento de la productividad y fuertes lazos con el resto de la economía interna. Sin embargo, Ponzio (1998) aporta pruebas que concluyen que no hubo tal reducción en la tasa de crecimiento del PIB per cápita en el periodo colonial tardío; a diferencia de lo que han afirmado otros autores, empezando por Coatsworth (1986).

Durante este periodo la relación entre el mundo de negocios y el Estado bajo el dominio de la Corona española estaba controlada por leyes y reglamentos en forma generalizada. El comercio con todo país que no fuera España era ilegal. Los permisos de importación y exportación con España solo podían obtenerse a través de una Junta con sede en Sevilla y controlada por comerciantes españoles. El comercio interior de la Nueva España estaba controlado en forma casi tan rigurosa como

[9] El término *Enfermedad Holandesa* apareció publicado originalmente en 1977 en la revista *The Economist* refiriéndose a la experiencia de los Países Bajos con el descubrimiento y explotación de gas en el Mar del Norte y cómo esto llevó a un incremento en el precio de los servicios locales y a un debilitamiento en la inversión y el crecimiento del sector manufacturero y de otros sectores de bienes exportables. Ponzio (2006) afirma que el auge de la producción de la plata durante las últimas tres décadas en el siglo XVIII llevó a un incremento de los precios relativos de los bienes no comerciables como el maíz, el trigo y el azúcar.

el comercio exterior. Los monopolios locales, los privilegios comerciales y las exenciones tributarias proliferaron en todas las actividades de la Colonia. La producción estaba aún más regulada que el comercio. Como principio, nada que se fabricara en España podía producirse en Nueva España y lo producido en esta última estaba sujeto a estrictas regulaciones (véanse Coatsworth, 1982; Potash, 1953, y Schaeffer, 1949).

Es decir, la vida económica estaba organizada mediante reglas muy detalladas y selectivas para moldear la actividad productiva en la sociedad colonial, con objeto de otorgar y preservar una compleja red de privilegios y monopolios. Éstas incluían diferenciaciones sociales y étnicas —entre los europeos (peninsulares y criollos), castas (razas mezcladas), e indios— en cuanto el acceso al empleo, residencia y trato tributario, privilegios corporativos y un sistema fiscal extremadamente complejo; monopolios (como el del tabaco), y todo tipo de regulaciones sobre la producción y el comercio (Coatsworth, 1982).

Las consecuencias económicas de esta organización fueron la reducción en la movilidad geográfica y ocupacional de la mano de obra, distorsión en la asignación de factores productivos, y se inhibió la incursión empresarial en nuevas actividades. Todo ello redujo la eficiencia en la asignación de los recursos, la productividad y el crecimiento potencial de la economía. Al mismo tiempo, el Estado no desempeñó diversas funciones necesarias para incrementar la productividad total de la economía, incluyendo las mejoras en el sistema carretero y de transporte, y la inversión en capital humano (Coatsworth, 1982).

A pesar de este adverso marco institucional, a finales del siglo XVIII la Nueva España era ciertamente la colonia española más próspera en América, con una economía cuya productividad puede haber sido cercana o tal vez mayor que la de la propia España. Los rendimientos en los fértiles trigales del altiplano central eran, de acuerdo con Brading (1978), tan altos como los de Inglaterra. Según Humboldt (1822), los mineros del México colonial percibían salarios más altos que los de Europa Occidental.[10] El producto per cápita en 1800 era aproximadamente dos

[10] Alrededor de 1800 el salario medio diario en gramos de plata de los trabajadores no calificados en la mina de La Valenciana en Guanajuato era similar al de los trabajadores en Amsterdam y Londres, y sustancialmente más alto que los de Leipzig, Milán, Pekín, Kyoto-Tokio y Cantón. (Dobado y Marrero, 2006, basado en datos de Allen *et al.*, 2005 y Velasco, 1989).

terceras partes del de Estados Unidos (Coatsworth, 1998).[11] Más aún, su estructura económica general en términos de producción era menos agrícola, teniendo una avanzada industria minera y un sector manufacturero significativo. El valor de las exportaciones era similar al de Estados Unidos, si bien la producción total era aproximadamente la mitad (Coatsworth, 1978). La ilustración mexicana hizo numerosas aportaciones, descritas por Humboldt (1822) en su *Ensayo político* y la comunidad científica trabajaba en importantes centros de investigación e instituciones de educación superior. La Ciudad de México era la mayor del hemisferio occidental, con una población de alrededor de 170 000 habitantes en 1810, mayor que Nueva York, Boston y Filadelfia juntas (Knight, 2002).

Varias condiciones existían para un rápido desarrollo capitalista. La participación relativamente alta de las manufacturas en el producto total en 1800 (22.3%, véase cuadro 1.1)[12] revela la presencia de una masa crítica de empresarios locales. La creación de una fuerza de trabajo plenamente libre —ese proceso sumamente difícil y accidentado que rompe los nexos de la población con la tierra (Gershenkron, 1952)— estaba lejos de completarse debido a la prevalencia del peonaje acasillado en la economía rural. Con más precisión en muchas regiones fuera del México central las haciendas en la economía rural dependían totalmente del empleo de peones. Sin embargo, cerca de la Ciudad de México las haciendas operaban con trabajadores temporales, bajo una relación salarial (Katz, 1980). En todo caso, es probable que entonces dicho proceso estuviese más avanzado en la Nueva España que en muchos países del centro y oriente de Europa. Es discutible hasta qué punto la existencia del peonaje constituyó un obstáculo al desarrollo económico, pero cabe señalar que no evitó que un proceso de crecimiento económico moderno despegara durante el Porfiriato.

[11] Maddison (2006) estima que en 1820 la brecha, medida en dólares de 1990, era de 40 por ciento.

[12] En 1790 la participación de la industria manufacturera en el empleo era de 10% (INEGI, 1985).

La caída de la economía y la inestabilidad política: los orígenes del atraso

Entre 1800 y aproximadamente 1860, cuando Estados Unidos y otros países hoy desarrollados se estaban industrializando y registraban tasas de crecimiento económico sin precedente, el producto total de México cayó. Como argumenta Prados de Escosura (2004) el derrumbe de la economía mexicana en los primeros años de la lucha independentista fue compensado de manera parcial por el subsecuente repunte en la segunda mitad de la década de 1810. La magnitud del derrumbe o desaceleración que experimentó durante ese periodo es motivo de debate pero, con la población creciendo a una tasa promedio anual de 0.6-0.7% hay consenso de que el ingreso per cápita no aumentó y lo probable es que haya sufrido una caída drástica del orden de hasta 30% (Coatsworth, 1990; véase cuadro I.1). El sector exportador no recuperó su nivel de producto en términos per cápita hasta la década de 1880 (Coatsworth, 1989). Durante este periodo, la economía de la nación independiente reprodujo, a una escala más pequeña, la economía colonial, con escaso cambio estructural durante el periodo (Coatsworth, 1989).

Hay cierto debate acerca de cuándo se inició el declive económico. Ponzio (2006) aporta pruebas que sugieren que no hubo reducción en la tasa de crecimiento del PIB per cápita a finales del periodo colonial. Otros autores, empezando con Coatsworth (1986), argumentan que para finales del siglo XVIII había signos de que la expansión económica en la Nueva España estaba perdiendo impulso a medida que enfrentaba cada vez más restricciones. En este sentido Garner y Stefanou (1993) afirman que el dinamismo económico de la Colonia estuvo basado mucho más en la incorporación sistemática de tierra, trabajo y el capital aportado por el auge minero que en aumentos de la productividad. Estos autores argumentan que:

> Hacia finales del siglo XVIII... el crecimiento económico pudo haber empezado a tropezar porque la adición de esos recursos básicos, en especial el capital, fue más costosa. Sin cambios fundamentales en los niveles de la productividad, de los cuales hay poca evidencia directa, la economía empezó a estancarse...

Por otra parte, como consecuencia de las reformas borbónicas encominadas a extraer más recursos de la Nueva España, el crédito se hizo extremadamente escaso, dado que una importante cantidad de fondos que la iglesia destinaba a propósitos financieros fue expropiada a través de préstamos obligatorios para ser transferidos a la metrópoli.

En todo caso, si este declive ya había empezado o no en las últimas décadas del periodo colonial, todos coinciden en que la Independencia no hizo nada para evitar la contracción de la economía durante el medio siglo que le siguió. Sin embargo, la Independencia eliminó la carga fiscal sobre la extracción del oro y la plata que prevalecía durante la Colonia —una carga sustancial estimada en casi 10% del PIB hacia finales del siglo XVIII por Blanco y Romero Sotelo (2004). Cualquiera que haya sido la carga exacta, Garner y Stefanou (1993) establecen: "Hacia finales del siglo XVIII el principal resultado de la política económica Borbónica fue canalizar mucha de la riqueza de México fuera de su propio desarrollo y hacia proyectos auspiciados por el Estado, y diseñados para apuntalar un imperio en deterioro".

La Independencia también abolió el monopolio del comercio cuyo costo se estimó en 3% del PIB a lo largo de las dos últimas décadas del periodo colonial (Coatsworth, 1978). La carga total, tanto fiscal como comercial, fue por lo tanto mucho mayor en la Nueva España que la del imperio británico sobre sus colonias de América del Norte; estimada por Thomas (1965, citado por Coatsworth, 1978) en 0.3% del PIB. ¿Entonces, por qué la Independencia y el surgimiento de un Estado nacional no se tradujeron en mayores estímulos al desarrollo económico?

Una razón de suma importancia puede ser el prolongado periodo de violencia e inestabilidad política iniciado con la Guerra de Independencia. Si bien la Independencia eliminó la carga fiscal del colonialismo español, el conflicto bélico y la lucha armada tuvieron extensos efectos adversos sobre la actividad económica que en mayor o menor medida contrarrestaron la eliminación de dicha carga: la destrucción de la infraestruc-

tura de las haciendas en el altiplano central, las inundaciones de minas, la interrupción del comercio de la lana en el norte que paralizó los obrajes de Querétaro y otros centros textileros, las difíciles condiciones para las comunicaciones y el comercio (Cárdenas, 1985), y el colapso del sistema tributario al punto que al momento de la Independencia la única fuente de ingresos que le quedaba al gobierno provenía del monopolio del tabaco (Tenenbaum, 1986). Inclusive esta fuente de ingresos se redujo considerablemente durante la insurrección de 1810-1821 debido a que el monopolio del tabaco fue desmantelado. Por un lado, la producción en las *villas* fue severamente dañada por la violencia y la destrucción en las áreas rurales. Por otro, las finanzas y la capacidad productiva del monopolio fueron erosionadas por la administración que lo descapitalizó para abastecer de fondos y préstamos seguros para pagar las fuerzas armadas realistas.[13] Si bien el gobierno independiente lo fortalecería después, el monopolio del tabaco no recuperó el dinamismo y la relevancia que tuvo como fuente principal de ingresos públicos y, finalmente, fue disuelto a mediados de 1850.

Además, el fin del dominio español también trajo consigo algunos costos inesperados al sector minero de la Nueva España. En efecto la guerra de Independencia, además de sus repercusiones adversas sobre la producción minera, también conllevó la pérdida del acceso al suministro garantizado de mercurio a bajo costo (insumo esencial para procesar minerales de baja ley) que España le proveía de la gran mina que el sector público tenía en Almadén. Como resultado de esta disrupción y de los demás factores mencionados, entre 1812 y 1822 la producción de plata cayó más de 80%.[14] De acuerdo con algunas estimaciones, los niveles de producción anteriores a la Independencia no se volvieron a alcanzar sino hasta 1870 a pesar de la plétora de incentivos fiscales, la apertura del sector a la participación extranjera y la disponibilidad de nuevos desarrollos tecnológicos (Cárdenas, 1985).

[13] Para un estudio sobre el monopolio del tabaco en la Nueva España, véase Deans-Smith (1992).

[14] Otros estiman que la contracción fue aún mayor, y llevó a la producción minera a una décima parte de sus niveles previos (Thomson 1985, citado por Beatty, 2001).

La caída en la producción de plata tuvo importantes consecuencias para la economía. Primero, causó el retraimiento de toda actividad relacionadas con el sector minero, incluyendo haciendas y *obrajes* (Salvucci, 1987). Segundo, provocó una reducción en el volumen del comercio internacional que, a su vez, dio lugar a una baja en los ingresos fiscales. Tercero, y por demás importante, ocasionó la contracción del medio de pago disponible en la economía nacional (Cárdenas 1985, 1997). Esta contracción se explica porque el sistema monetario del México posindependiente permaneció durante gran parte del siglo igual al que prevaleció durante 300 años de dominio español, en el cual los determinantes del volumen de moneda circulante eran los ciclos de la producción de plata en vez de la regulación gubernamental. La reducción en los medios de pago agravó las consecuencias de la fuga de capital ocasionada por el éxodo de mineros y comerciantes españoles y, por lo tanto, se dio la escasez generalizada de capital financiero que caracterizó al periodo hasta la década de 1860 cuando se establecieron los primeros bancos comerciales. La magnitud de la fuga de capital ha sido estimada entre 8 y 32% del ingreso nacional (Cárdenas, 1985).

En adición a lo anterior, y como ya se anotó, los esfuerzos borbónicos encaminados a la extracción adicional de recursos de la Nueva España redujeron la capacidad de la iglesia para ofrecer préstamos en sustitución de otras fuentes. Así, se agravó el racionamiento del crédito que había empezado a sentirse desde finales del siglo XVIII y en la primera década de 1800. La inestabilidad política y el debilitamiento financiero y fiscal de los diferentes gobiernos estuvieron lejos de crear un sistema bancario sólido, tan necesario para la recuperación económica. Cierto es que la incapacidad de los gobiernos posteriores a la Independencia para garantizar los derechos de propiedad se hizo sentir en sectores claves de la economía, incluyendo el bancario; de hecho habían sido expropiados algunos bancos. A finales de 1870 el sector bancario era extremadamente pequeño pues sólo contaba con dos bancos autorizados para operar en todo el territorio: uno británico orientado a financiar el comercio exterior, otro asociado con capital de Estados Unidos que operaba en Chihuahua. No fue sino hasta el régimen de Porfirio Díaz cuando el sistema ban-

cario empezó a consolidarse basado en que el gobierno le garantizó privilegios oligopólicos y monopólicos (Maurer y Haber, 2007).

La inestabilidad política continuó décadas después de la Independencia. Desde 1821 a 1867 México tuvo 56 presidentes (Ponzio, 2005) y en los 55 años entre la Independencia y el Porfiriato la presidencia cambió de manos 75 veces como resultado del continuo enfrentamiento entre las facciones conservadoras y liberales (Haber, 1989). En contraste, Estados Unidos tuvo 13 gobiernos entre 1817 y 1869 (Ponzio, 2005). De 1824 a 1867 la duración promedio de una presidencia en México fue de 15 meses; siete meses la de ministros de Guerra y Justicia, y menos de cinco meses para los ministros de Finanzas y Relaciones Exteriores (Ponzio, 2005). Los episodios generalizados de inestabilidad social y violencia redujeron la población, afectaron la minería y la producción agrícola y entorpecieron severamente el comercio y las comunicaciones, lo que fragmentó aún más las ligas entre las diferentes regiones. Además la lucha por la Independencia trajo consigo un desmantelamiento temporal de la unión monetaria.[15] Una consecuencia, particularmente desastrosa del prolongado enfrentamiento civil fue la pérdida a manos de Estados Unidos de la mitad del territorio nacional a mediados del siglo XIX. Cincuenta años después del Tratado de 1848 que terminó con la guerra entre Estados Unidos y México y también después del inicio de la fiebre del oro en California, la producción minera de los territorios perdidos por sí sola superaba al PIB total de México (Coatsworth, 1978). La ocupación francesa en la década de 1860 agravó aún más los conflictos y la inestabilidad.

Todos estos efectos fueron pasos atrás en la creación del mercado interno. Fue imposible dar continuidad a la política económica para el desarrollo ya que los ingresos fiscales fueron severamente disminuidos durante y después de la Guerra de Independencia, afectando adversamente la inversión pública en caminos, educación y en el mantenimiento del orden social. En efecto, de 1810 a 1812 la recaudación de impuestos se vio fuertemente reducida, en parte debido a la desaceleración de la economía y a la violencia que afectó duramente al comercio y, en parte a la eliminación de ciertos impuestos sobre la población indígena (Blanco y Romero Sotelo, 2000). Además los fondos públicos recaudados no fueron invertidos en la Colonia y fueron transferidos a España o usados para el pago de las fuerzas militares. Aunado a ello, en los primeros años de la Independencia los ingresos fiscales cayeron de nuevo, en parte debido a las políticas instrumentadas en 1821 que redujeron los impuestos a la minería, al comercio y a la producción agrícola (Carmagnani, 1983). Las estimaciones econométricas de Ponzio (2005) apuntan que entre 50 y 100% de la reducción en el crecimiento económico durante los primeros cincuenta años posteriores a la Independencia se explica por el aumento en la inestabilidad política, y que entre 50 y 88% del alza en la tasa de expansión económica posterior a 1867 obedeció a la reducción en dicha inestabilidad.

La relación entre la inestabilidad política y el estancamiento económico quizá debe ser mejor descrita como un círculo vicioso (Beatty, 2001). La violencia y la inestabilidad contribuyeron de diferentes formas a mantener en niveles bajos la inversión productiva y por consiguiente también el potencial de crecimiento económico. Ello perpetuó un sistema fiscal frágil que limitó la capacidad del gobierno para promover el desarrollo social y económico. En primer lugar esta situación creó un ambiente de riesgo e incertidumbre para la formación de capital fijo. Más aún, la inestabilidad política debilitó la capacidad fiscal y frenó la modernización de la infraestructura de transporte, lo que mantuvo a los mercados restringidos al área local antes que expandirlos a horizontes nacionales. Este fenómeno contrajo, desde el lado de la demanda, la inversión en tecnologías modernas. Además desvió los recursos lejos de la inversión productiva, en tanto que los gobiernos al ser incapaces de recolectar impuestos, recurrieron a préstamos de los agiotistas quienes de otra forma hubieran destinado dichos re-

[15] En 1810, a principios de su lucha armada, Miguel Hidalgo procedió a acuñar monedas, aunque el gobierno colonial prontamente confiscó sus máquinas. Antes de finalizar la década, prácticas similares de acuñación —legal o ilegal—se realizaban en varias entidades regionales en respuesta a la escasez de moneda de plata. Desde ese entonces y por varias décadas, el Estado fue incapaz de retomar control firme y exclusivo de los privilegios de acuñación de moneda (Romero Sotelo, 1997).

cursos a la inversión privada.[16] Al mismo tiempo, sin embargo el estancamiento económico y las débiles capacidades fiscales alimentaron los conflictos y disputas sobre los escasos recursos, causando con ello mayor inestabilidad.

Por consiguiente, medio siglo de conflictos políticos y sociales y guerras internacionales destruyeron los efectos potencialmente benéficos de la Independencia sobre la economía y, al mismo tiempo, redujeron los recursos del Estado necesarios para invertir en capital humano e infraestructura. La desviación de recursos al gasto militar implicó que no se pudieran hacer esfuerzos significativos para fortalecer el capital humano de una población caracterizada por niveles educativos muy pobres comparado con Estados Unidos y con la mayoría de países europeos. Por demás importante es que también evitó el mejoramiento de la infraestructura de transporte, indispensable en un país donde la falta de un sistema fluvial adecuado para el transporte, su terreno montañoso y las largas distancias entre los centros urbanos y la costa hacían que su geografía fuera menos favorable al desarrollo que la de Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia, con sus importantes ciudades costeras, sistemas fluviales, canales y carreteras.[17] El alto costo del transporte tuvo efectos adversos sobre la división del trabajo, la movilidad de factores y la especialización regional (Coatsworth, 1990).[18]

La construcción del sistema ferroviario se retrasó por lo menos 20 años respecto a América del Sur. La primera línea de ferrocarril que enlazaba la Ciudad de México con el puerto de

[16] El surgimiento de prestamistas fue una respuesta a tres obstáculos de la estabilidad y solvencia del gobierno: el hecho que el sistema fiscal creado en 1824 jamás generó suficientes ganancias como para cubrir gastos (debido a que estaba basado en aranceles sobre el comercio que disminuyeron con la contracción del comercio internacional), el rechazo a pagar impuestos por parte de los ricos y la negativa de capitalistas extranjeros para otorgar préstamos después del incumplimiento de pagos en 1827 (Tenenbaum, 1986).

[17] Para la década de 1870, México aún tenía menos de una décima parte del kilometraje de camino por cada 10000 habitantes que los Estados Unidos, y menos de cinco kilómetros transitables por carruajes de cuatro ruedas (Beatty, 2001).

[18] Como resultado, por citar un ejemplo, la maquinaria entregada en la Ciudad de México costaba el doble que en el puerto de entrada de Veracruz (Cárdenas, 1985).

Veracruz se inauguró en 1873. En 1877 México tenía una red ferroviaria de 570 km, comparado con Brasil que tenía 2388 km, Argentina 2262 km, Perú 2030 y Chile 1624 km (Cárdenas, 2003, citando a Riguzzi, 1996). ¿Por que tardó tanto la llegada del ferrocarril? Cárdenas (2003) argumenta que la inestabilidad política, la consecuente crisis fiscal del Estado y la falta de capital financiero jugaron papeles decisivos debido a la naturaleza de largo plazo de la inversión en ferrocarriles y al alto costo de la construcción ferroviaria que era exacerbado por la geografía de México. Recordemos que la línea entre Veracruz y la Ciudad de México partía del nivel del mar y tenía que subir a 2500 metros para llegar a su destino, lo que la convertía en una de las más elevadas del mundo.

La falta de recursos suficientes para modernizar la economía se agravó por el escaso acceso al crédito externo. En efecto, México había suspendido los pagos de su deuda externa en 1828, y no renovó su servicio durante seis décadas lo que lo convirtió en un paria internacional para los banqueros extranjeros durante gran parte del siglo XIX (Marichal, 1989). Así, tanto el crédito interno como el externo estuvieron severamente restringidos durante esos años.

La abolición de las restricciones al comercio exterior se convirtió en un arma de doble filo. Si bien los historiadores económicos lo consideran benéfico para la economía mexicana, el fin de las restricciones no arancelarias aceleró la diversificación de su comercio exterior, alejándolo de España y acercándolo a las potencias industrializadas emergentes en el Atlántico Norte. Esta tendencia tuvo efectos perniciosos sobre las manufacturas locales que era la principal actividad que pudo haber compensado la caída del sector minero. La exposición a la competencia de Estados Unidos y Gran Bretaña, a pesar de intentos por prohibir las importaciones en los años veinte del siglo XIX, llevó al derrumbe de la industria textil de la lana a finales de siglo y a la prolongada caída de los textiles de algodón durante la primera mitad de dicho siglo.[19] La apertura comercial a la economía atlántica y a la competencia exterior

[19] Se estima que en la década de 1820 las exportaciones de algodón de la Gran Bretaña a México registraron un monto equivalente a entre 30 y 60% de la producción interna de México (Salvucci, 1987).

—que de hecho empezó en el periodo del "comercio libre" y el "comercio neutral" introducidos con las reformas borbónicas— también parece haber profundizado la fragmentación regional de los mercados locales y, en particular, la separación entre una región Norte que comerciaba en productos mineros y agrícolas con el resto del mundo y por otro lado una región Sur cuya actividad manufacturera y agrícola estaba sumida en la depresión (Thomson, 1986). Como argumenta Salvucci (1987) una protección exitosa, como la que puso en practica Estados Unidos en ese periodo, hubiera requerido políticas más firmes y aranceles aun más altos. Sin embargo, quizá no hubiera sido posible incrementar más los aranceles. Después de todo, la recaudación tributaria media por concepto de aranceles no era baja. Entre 1822 y 1832 ya aportaba 45% del total de los ingresos fiscales (Salvucci, 1987).

El Banco de Avío se estableció en 1830 con el fin de otorgar subsidios a las empresas manufactureras, en respuesta al dilema que implicaba la protección arancelaria pero cayó víctima de la inestabilidad política de esa década. A final de cuentas, el futuro de la manufactura en México dependía en ese tiempo no tanto de la vuelta a una protección comercial más estricta sino de la posibilidad de atraer nuevas inversiones. Dichas inversiones eran indispensables para expandir y modernizar la manufactura mexicana para hacerla más eficiente y capaz de competir exitosamente con los textiles manufacturados que se producían en las economías más avanzadas.

El persistente atraso del sector financiero hasta cerca del fin del siglo XIX es asombroso en comparación, no sólo con las economías avanzadas de Estados Unidos y Europa, sino también con las de otros países de América Latina tales como Argentina, Brasil y Chile (Marichal, 1997). El subdesarrollo financiero se reflejó en la ausencia de un sistema bancario, en la inexistencia de un mercado de valores formal, la falta de una legislación financiera moderna y en el comportamiento volátil de las muy altas tasas de interés. Haber (1997; véanse también Marichal, 1997; Maurer y Haber, 2007) argumenta que cuatro factores evitaron el desarrollo temprano de los mercados de capital en el país: *i)* la persistente moratoria por parte del gobierno mexicano en su deuda que evitó el desarrollo de un mercado de valores; *ii)* la naturaleza políticamente selectiva de la aplicación de derechos de propiedad y contratos; *iii)* el laxo cumplimiento de los requisitos de reportes financieros, y *iv)* la falta de una legislación comercial y corporativa moderna, que retardó el desarrollo de bancos y empresas por acciones. Las insuficiencias en el desarrollo del mercado de capitales fueron, a su vez, un serio obstáculo para un rápido desarrollo industrial.

Además se avanzó poco en otras áreas. La Colonia había tenido algunas de las mayores disparidades sociales y regionales en el mundo —el "país de la desigualdad" como observó Humboldt—[20] donde 18 familias a finales del siglo XVIII eran más ricas que cualquier familia en el Hemisferio Occidental (MacLachland y Rodríguez, 1980). Había sido, de hecho, una sociedad de castas, en donde tanto el acceso al empleo como la movilidad geográfica y ocupacional eran restringidas con base en diferencias étnicas y donde una serie de arreglos institucionales tendían a aumentar más que a reducir la brecha entre los beneficios privados y los sociales de la actividad económica. El alto grado de desigualdad tendió a perpetuar el atraso al impedir el surgimiento de un mercado de clase media, reducir la productividad de la fuerza de trabajo afectada por la mala nutrición, enfermedades y la falta de educación, y al aumentar el riesgo de levantamientos políticos y sociales, redundando en menor inversión.

Sin duda la Independencia trajo consigo diversos cambios favorables. Se abolieron de manera formal las distinciones étnicas en el acceso al empleo, a la justicia y en el trato fiscal —las cuales habían restringido severamente la movilidad del capital y de la fuerza de trabajo—. Se eliminaron muchos privilegios corporativos, incluyendo los de la mayoría de los gremios, en tanto los derechos de propiedad de las corporaciones fueron limitados a los de la iglesia, de las comunidades indígenas y de los ayuntamientos de los pueblos. El número de monopolios de la Corona sobre la producción y distribución de muchos bienes se redujo, y sus actividades se regularon. También se hicieron esfuerzos para modificar el sistema de justicia

[20] "México es el país de la desigualdad. En ningún otro lugar existe tan aterradora diferencia en la distribución de fortuna, civilización, cultivo del suelo y propiedad" (Humboldt, 1822, p. 64).

y revisar sus arcaicos códigos. El uso de la fuerza pública para recolectar el diezmo se eliminó en 1833 (Coatsworth, 1990). Pero muchos de estos cambios tuvieron poco efecto en un orden político y social atrasado.

La persistencia del atraso está, a su vez, relacionada con la naturaleza fundacional del Estado mexicano independiente: el hecho de que habiendo empezado como insurrección popular[21] —temida tanto por España como por la élite conservadora criolla— la Independencia se concretó finalmente mediante un "... virtual *coup d'état* realizado por la élite criolla de la Colonia, en gran medida para aislar a México del proceso liberalizador que tenía lugar en la madre patria..." (Coatsworth, 1978).[22]

Lo anterior tuvo serias consecuencias. La modernización institucional fue de facto, y en ocasiones de jure, lenta. Sólo hasta 1870 —casi cincuenta años después de la Independencia— se redactó un nuevo código civil, y aún entonces el viejo código comercial siguió sin sustituirse. El código minero de la Colonia permaneció casi intacto hasta 1877. La banca moderna y las leyes de patentes eran inexistentes. A pesar de las disposiciones constitucionales los impuestos y restricciones al comercio exterior permanecieron.[23]

El sistema de gobierno independiente preservó la naturaleza arbitraria del poder político de los tiempos de la Colonia. El éxito o fracaso económico de cada empresa dependía estrictamente de su cercanía con las autoridades políticas. Como escribe Coatsworth (1978, p. 94):

[21] Al contrario de otros países de América Latina, en México, la Independencia comenzó como un movimiento radical y popular dirigido en contra de los gachupines, funcionarios gubernamentales y terratenientes. Knight (1992) encuentra las raíces de esta peculiaridad del caso mexicano en el incremento de las protestas rurales durante la expansión económica en las postrimerías del siglo XVIII, combinado con las crisis agropecuarias y la inestabilidad política.

[22] Detrás del triunfo militar de Agustín de Iturbide se encontraban intereses conservadores que favorecieron la separación de México de una España controlada en ese entonces por liberales.

[23] Aunque abolidas formalmente por la Asamblea Constituyente de 1857, las alcabalas (impuestos sobre el comercio local) siguieron vigentes hasta bien adentrado el Porfiriato.

> Cada empresa urbana o rural [era obligada] a operar en forma altamente politizada, utilizando redes de poder, influencias políticas y prestigio familiar para tener acceso privilegiado a créditos subsidiados, para promover diversas estratagemas para reclutar mano de obra, para cobrar deudas u obligar el cumplimiento de contratos, para evadir impuestos o eludir a la aplicación de la ley, o para defender o ratificar títulos de tierras. El principal obstáculo fue la naturaleza propia del Estado y sus principios operativos que servían de bases para todas sus acciones. La organización económica de México no se podría haber hecho más eficiente sin una revolución en la relación entre el Estado y la actividad económica.

En síntesis, si bien la actividad económica permaneció "centralizada por el Estado", en el sentido de que cada empresa era obligada a operar en forma altamente politizada, el Estado se había debilitado en comparación con la era colonial. Era incapaz de remover los obstáculos al desarrollo económico resultantes de la competencia exterior, la caída en la actividad minera, y la carencia de infraestructura de transporte y de capital financiero. El estancamiento económico e industrial que siguió fue consecuencia de la persistente insuficiencia y fragmentación de sus mercados.

Las primeras señales de una recuperación moderada aparecieron en la década de 1830 en la minería y en la industria. En la manufactura textil la recuperación estuvo asociada a la creación del Banco de Avío en 1830, la adopción de una postura proteccionista en la política comercial, y la expansión de la oferta monetaria en la década de 1840 (Cárdenas, 1997).[24] En la década de 1820 el gobierno pudo atraer temporalmente al sector minero a importantes inversionistas extranjeros. Sin embargo, después de algunas décadas de operación abandonaron el país al no haber podido satisfacer las expectativas de que sus negocios fuesen altamente rentables. Entre los factores adversos que les afectaron estuvieron la inestabilidad política y

[24] Como ha sido documentado por Sandoval (1976, y citado por Cárdenas, 1997), la cantidad de máquinas hiladoras aumentó 34% entre 1845 y 1865 y más que se duplicó entre 1865 y 1879. El número de telares se incrementó casi 70% entre 1843 y 1854, y más que se duplicó entre 1865 y 1879.

social, la escasez de fuerza de trabajo calificada,[25] y las ineptitudes de los diversos gobiernos en materia financiera y fiscal (Romero Sotelo y Jáuregui, 2003). Además, su dependencia en máquinas y tecnología modernas fue poco exitosa, debido a las dificultades para mantener y reparar el equipo, los problemas asociados a la falta de infraestructura y los altos costos del transporte.

En todo caso, para 1850 ya no había capital extranjero en la industria y había sido reemplazado por una nueva ola de inversionistas locales. Estos inversionistas fueron clave en la lenta pero persistente recuperación de la industria minera que tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XIX, ayudada por el descubrimiento de nuevos depósitos, mejoras en la infraestructura —en particular el sistema ferroviario— y por la estabilidad política y social del Porfiriato (Cárdenas, 2003).

A pesar de los signos de repunte, no fue hasta finales de la década de 1860 que la economía mexicana en su conjunto empezó a crecer en forma sostenida. Un elemento fundamental detrás de este repunte fue la recuperación del sector minero. Efectivamente, después de su drástica caída durante los años de la lucha por la independencia y sus secuelas, transcurrieron muchas décadas antes de que la actividad minera empezara gradualmente a atraer nuevas inversiones. Para la década de 1860 dichas inversiones, por parte de empresarios locales, llevaron al descubrimiento de ricos depósitos de metales preciosos y, por lo tanto, ayudaron al repunte de la minería. La recuperación de la minería de plata, en particular, ayudó a terminar con la crisis de liquidez y con la restricción crediticia que habían afectado tan severamente a los negocios en México durante muchos años después de la Independencia. Además, el auge minero y la expansión del comercio local e internacional tuvieron gran impacto en el fortalecimiento de los ingresos tributarios (Cárdenas, 2003).

[25] Esto explica los intentos del gobierno para reducir la escasez de fuerza de trabajo. Esto incluía la autorización de utilizar prisioneros como trabajadores en las minas y la exención de servicio militar a los trabajadores del sector minero (Romero Sotelo y Jáuregui, 2003).

Los errores de interpretación de los liberales a mediados del siglo XIX

El listado de obstáculos al desarrollo de México en la segunda mitad del siglo XIX es significativo tanto por los elementos que incluye como por los que excluye. La corriente revisionista en la historia económica del país sugiere que dos de los, digamos, considerados tradicionalmente como culpables de este rezago —el sistema de tenencia de la tierra y el poder económico de la Iglesia— no están entre las causas más importantes del estancamiento económico durante ese periodo.

El sistema de tenencia de la tierra y de producción agrícola fue organizado desde el siglo XVII en haciendas de grandes extensiones. Este sistema, aunque injusto en lo social e ineficiente en el ámbito macroeconómico, distó de ser una organización semi-feudal que promoviera el desperdicio y la asignación irracional de recursos. Por el contrario, la investigación histórica presenta una imagen de la hacienda como un agente tecnológicamente dinámico con una racionalidad económica capitalista comparable a la de empresas agrícolas modernas. Desde este punto de vista, la hacienda explotaba de manera notable sus ventajas comparativas, con economías de escala, acceso a crédito externo e información sobre nuevas tecnologías y mercados lejanos (véanse, entre otros, Van Young 1981, 1986 y García de León *et al.*, 1988). En la práctica a lo largo del tiempo se fue estableciendo una "división del trabajo" entre la hacienda y las demás formas de producción agrícola —pequeños propietarios, trabajadores que rentaban tierra y los pueblos indígenas— a través de la cual cada uno se especializaba en los productos y cultivos en los que tenía ventajas comparativas: ganadería, ovejas, lana, granos, pulque, azúcar y henequén por parte de las haciendas; y el cultivo de frutas, jitomates, chiles, seda y pequeños animales, como aves y cerdos, por los pequeños productores y pueblos indígenas.

Una percepción revisionista similar se ha hecho de la Iglesia en tanto institución económica. A mediados del siglo XIX la Iglesia se había convertido en el mayor terrateniente del país, propietaria de aproximadamente un tercio del total de tierras

arables (López Cámara, 1967) y era la principal institución financiera. Con respecto al primer punto, diversos estudios sugieren que las haciendas en manos de la Iglesia estaban al menos igual de bien administradas que las que estaban en manos privadas. En todo caso, después de la Independencia, la mayoría de sus terrenos fueron alquilados a productores agrícolas privados o a hacendados privados por lo que su eficiencia no dependía más de la capacidad administrativa misma de la Iglesia (véanse Bazant, 1977; Knowlton, 1985; Matute *et al.*, 1995, y Staples, 1976). Por otra parte, la iglesia se apropiaba del diezmo; un impuesto de 10% sobre el producto, cargado sobre todo a la producción agrícola y ganadera. Como cualquier otro impuesto, el diezmo reducía la rentabilidad de la producción agrícola y, probablemente, la desalentaba aunque algunos autores tienen dudas al respecto (véanse en particular García Alba, 1974 y Coatsworth, 1978). La razón es que probablemente fue muy pequeño el efecto del diezmo en cuanto a desplazar a la mano de obra y del capital de la agricultura privada hacia otros sectores puesto que la misma iglesia y los pueblos indígenas generaban gran proporción de la producción agrícola y ganadera. El efecto neto sobre el PIB fue, en todo caso, probablemente favorable ya que las diferencias entre la productividad de la agricultura privada y el resto de la economía sugieren que las actividades no agrícolas eran ya entonces más productivas que las agrícolas.

Más importante, sin embargo, fue el uso que la Iglesia hizo de dichos recursos. Lejos de financiar actividades totalmente "improductivas", la Iglesia dedicó una proporción considerable de ellos (incluyendo los donativos privados y los ingresos netos de sus distintas propiedades) a otorgar préstamos a empresarios privados, sin imponer restricción práctica o legal que previniera a los receptores de dichos créditos a invertirlos en fábricas en vez de hacerlo en haciendas u otras actividades. Esto lo consiguió al otorgar créditos a tasas de interés debajo de las de mercado; frecuentemente a una tasa de 6% con una propiedad como garantía. Puesto que dominaba el mercado de préstamos hipotecarios, esto a su vez empujó las tasas de interés de mercado hacia abajo. Además, debido a sus contactos estrechos con terratenientes, es probable que les permitiera caer en mora en el pago de sus deudas sin que esto causara embargos (Maddison, 1995). Como argumenta Coatsworth (1978), la Iglesia "actuó como un banco de desarrollo moderno, que se apoya en los contribuyentes para dar subsidios a la acumulación de capital del sector privado... De hecho... la iglesia probablemente elevó el cociente de inversión por encima del nivel que hubiese tenido si los ingresos del diezmo hubiesen permanecido en manos privadas".

Si esta interpretación revisionista entre los historiadores económicos es correcta, entonces algunos de los componentes principales del programa económico liberal —libre comercio, privatización de la propiedad pública o corporativa, y liberalización del mercado de la tierra— fueron en buena medida orientados equivocadamente desde un punto de vista estricto, y por lo tanto limitado, del desarrollo económico. El primero, libre comercio, probablemente dio un mayor impulso al declive de la manufactura local y a la "ruralización" de la mano de obra. El segundo, la privatización de la propiedad corporativa, tuvo como efecto destruir la más importante y por mucho tiempo única institución bancaria en la economía. El último, la liberalización del mercado de la tierra, contribuyó a una mayor concentración de la tierra y, con el tiempo, a la explosión social de 1910.

La fracción conservadora no fue, por cierto, mejor. Algunos de sus miembros, en particular Lucas Alamán (1792-1853),[26] fueron padres de los esfuerzos pioneros, aunque no duraderos, por la industrialización en la década de 1830 —mediante la protección comercial y la creación de la primera banca pública de desarrollo en el país (el Banco de Avío) para financiar a la industria textil—. Sin embargo, las fuerzas sociales y políticas que los apoyaron tendieron a perpetuar la naturaleza sumamente arbitraria del poder político que desde los tiempos de la Colonia había tenido efectos en suma desastrosos sobre el desarrollo económico. Como resultado, la coalición que pudo forjar

[26] Lucas Alamán fue el primer ministro de finanzas que puso en práctica medidas proteccionistas comerciales para el desarrollo de la manufactura mexicana. Otra figura importante fue Estevan de Antuñano, industrial criollo, cuyos diversos artículos argumentaron mejor el caso en favor del proteccionismo comercial y la industrialización. Sobre Alamán y Antuñano, véanse Hale (1961) y Morales (1999).

CUADRO I.2. *Países seleccionados: PIB per cápita[a] como porcentaje del nivel de Estados Unidos*

	1820	*1870*
México	*60.4*	*27.6*
Chile	55.2	52.8
Brasil	51.4	29.2
Venezuela	36.6	23.3

[a] Medido en dólares Geary-Khamis de 1990.
FUENTE: Maddison (2006).

un Estado desarrollista simplemente no se dio y, en su ausencia, algunos de los principales obstáculos al desarrollo económico siguieron intocados. Los liberales que deseaban la modernización social y política, y tenían la capacidad de llevarla a cabo, también eran anti-estatistas en términos económicos; en tanto que quienes favorecían la modernización económica a través de un Estado intervencionista eran los conservadores acérrimamente opuestos a la modernización social y política del país.

EL DECLIVE DE MÉXICO DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Si bien América Latina, en su conjunto, también se rezagó durante gran parte del siglo XIX, el rezago de México fue particularmente profundo. Brasil, Chile y Venezuela, los únicos países de los que se tiene esta información disponible, sufrieron la contracción relativa de su PIB per cápita, pero estuvieron lejos de registrar un desplome de la magnitud del de México, con lo que avanzaron respecto a nuestro país (véase cuadro I.2). De hecho, México se retrasó respecto de todas las regiones del mundo (véase cuadro I.3).

El papel de la inestabilidad política en la declinación de México se evidencia mejor comparándolo con el caso de Chile, país de América Latina que, entre los que se reportan en el cuadro I.2, tuvo la menor caída relativa frente a Estados Unidos. En contraste con México, que estuvo marcado por una continua inestabilidad política hasta que comenzó la dictadura de Porfirio Díaz en 1877, Chile ya había conseguido estabilidad

CUADRO I.3. *PIB per cápita de México relativo al de países y regiones seleccionados (porcentaje)*

	1820	*1870*
Estados Unidos	60.4	27.6
Europa Occidental	63.1	34.4
Europa Oriental	111.1	71.9
América Latina	109.8	99.7
Asia	130.6	121.2
África	180.7	134.8
Promedio Mundial	113.8	77.2

FUENTE: Maddison (2006).

política en la primera década después de su independencia, bajo un régimen conservador pero modernizador, formalizado en la Constitución de 1833.[27] Las sendas de ambos países no pudieron ser más diferentes. México, como vimos, se precipitó en un declive económico durante la mayor parte del siglo; Chile prosperó con base en sus exportaciones de cobre, de sus productos agrícolas de clima templado (trigo) y de nitratos, después de la Guerra del Pacífico.[28] En tanto que Chile casi duplicó su PIB per cápita entre 1820 y 1870, México lo vio reducirse en más de 10%. El valor de las exportaciones por habitante de Chile, que en 1800 eran 25% inferiores a las de México, en 1870 eran seis veces mayores a las de México (véase cuadro I.4).

[27] Sobre la excepcionalidad de Chile en cuanto a la relación entre inestabilidad política y la tradición del caudillismo en América Latina, véase Valenzuela (2006).

[28] La causalidad, sin embargo, probablemente también iba en la dirección inversa, de la prosperidad económica a la estabilidad política (así como en el caso de México iba del estancamiento económico a la inestabilidad política). Furtado (1970), por ejemplo, otorga el papel principal a la prosperidad económica. Argumenta que en el caso chileno las oportunidades, determinadas por las condiciones de la demanda externa, fueron excepcionales. En primer lugar, Chile tenía una economía basada en el cobre, con los nitratos reemplazando al cobre después de la Guerra del Pacífico (1879-1883) y una demanda en expansión en ese periodo. En segundo lugar, Chile obtenía un excedente de productos agrícolas de zona templada, básicamente trigo, lo que le dio una gran delantera en la zona del Pacífico, a la vez que se descubría oro en California y Australia.

CUADRO I.4. *PIB y exportación per cápita en Chile y México*

	1820	*1870*
PIB per cápita		
Chile	694	1 290
México	*759*	*674*
Exportaciones per cápita		
Chile	1.6[a]	14.2
México	*2.1[a]*	*2.3*

NOTA: Exportaciones per cápita de las exportaciones. Las exportaciones se calcularon en dólares corrientes. PIB per cápita en dólares Geary-Khamis de 1990.
[a] 1800.
FUENTE: Maddison (2006), para el PIB per cápita; Coatsworth (1998), para exportaciones per cápita.

La comparación con Brasil, que tuvo una transición pacífica a su independencia seguida de una relativa estabilidad política, también confirma el punto de vista anterior. Si bien en 1820 el ingreso per cápita de Brasil era inferior al de México, en 1870 lo superaba (cuadro I.2). Esta comparación también revela la importancia de otros factores que obstaculizaron el crecimiento. Por ejemplo, a pesar de la estabilidad política, Brasil también sufrió un rezago de su ingreso per cápita respecto a Estados Unidos y a algunos países europeos.[29] Un punto a notar en este sentido es que en Brasil, al igual que en México, sus elevados costos de transporte y sus arcaicas instituciones económicas nacionales le impidieron en ese entonces acortar la brecha con las economías industrializadas (sobre el rezago económico de Brasil durante el siglo XIX véase Leff, 1972).

La importancia que tuvo la desigualdad económica —un rasgo que México comparte con el resto de América Latina— como obstáculo al desarrollo es evidente al hacer la comparación con Estados Unidos. Engerman y Sokoloff (2002) argumentan que la relativa igualdad prevaleciente en las colonias inglesas de América del Norte fue un elemento clave en la generación de las condiciones para el crecimiento económico. En Estados Unidos, el elevado ingreso per cápita y la relativa

[29] Tampoco pudo la estabilidad política dada por el sistema colonial en Cuba (hasta 1898) prevenir su rezago económico.

igualdad en su distribución condujeron a conformar un mercado interno de clase media[30] cuya demanda fue esencial para el desarrollo de la industria; es decir de la producción masiva de bienes estandarizados sujeta a economías de escala ("el sistema americano de manufactura"). La mayor igualdad también favoreció la innovación tecnológica pues conllevó una preocupación más generalizada entre la población por aprovechar los beneficios de la innovación. Esto, a su vez, se tradujo posteriormente en la creación de un sistema de patentes por demás favorable al ciudadano común. Las condiciones de mayor igualdad económica y social ayudaron a conformar movimientos, con amplia base en la sociedad y políticamente exitosos, que presionaron para lograr una educación gratuita y obligatoria. En contraste, en sociedades relativamente más desiguales difícilmente se logra la cohesión social necesaria para presionar de manera efectiva por una educación de calidad y de amplia cobertura nacional. Así, en Estados Unidos se conjugaron una serie de condiciones muy favorables, lo que no ocurrió en México donde, como se mencionó, su alto grado de desigualdad inhibió el crecimiento económico pues impidió el surgimiento de un mercado de clase media, dificultó el crecimiento de la productividad laboral y contribuyó a la inestabilidad política.

Las agudas diferencias en los grados de igualdad y de cohesión social entre Estados Unidos y México tienen su origen en experiencias coloniales muy distintas; sin contar el pasado prehispánico en el caso mexicano (véase, entre otros, Beato, 2004). En México, el colonialismo español estuvo basado en la explotación de grandes masas de población indígena, forzadas a trabajar en muy malas condiciones humanas y económicas con el objeto principal de transferir excedente a la metrópoli. En Estados Unidos, en cambio, una explotación de orden semejante no tuvo lugar ya que la población indígena fue mucho menos numerosa. Más bien, Estados Unidos fue una nación de inmigrantes más igualitaria con valores comunes similares.

[30] En la medida en que los pobres gastaban una proporción menor de sus ingresos en manufacturas y que los ricos gastaban su ingreso en productos no estandarizados.

Para concluir este capítulo es importante subrayar que en este proceso la desigualdad jugó un papel que se complementó con el de otros factores. En particular, su influencia no fue del todo ajena a la que ejerció la inestabilidad política —que, de hecho, es uno de los canales de transmisión de sus efectos adversos sobre el crecimiento económico—, ni tampoco la repercusión que tuvieron ciertos elementos institucionales. En efecto, algunas instituciones —como la hacienda y el peonaje— contribuyeron fuertemente a agudizar la desigualdad en la distribución de la riqueza, la educación y la salud (capital humano). Pero las diferencias en grados de igualdad no son suficientes para explicar, por sí solas, las divergencias en pautas de desarrollo. México no era menos desigual a finales del siglo XIX, cuando su crecimiento económico finalmente cobró impulso. De hecho, probablemente era más desigual, gracias a los efectos de las reformas liberales puestas en marcha por ese tiempo.

II. EL PORFIRIATO Y LOS INICIOS DEL CRECIMIENTO MODERNO EN LA ECONOMÍA DE MÉXICO

Si bien la consolidación de un Estado desarrollista en México ocurrió ya bien entrado el siglo XX, la eliminación de ciertos obstáculos clave para el desarrollo en las últimas décadas del siglo anterior abrió la puerta a un proceso de crecimiento económico elevado y persistente. Éste fue posible gracias al surgimiento de un Estado fuerte, bajo el gobierno de Porfirio Díaz, que fue capaz de acabar con la violencia social y conseguir un largo periodo de estabilidad política. Con ello y mediante el uso discrecional y efectivo de medidas para proteger los intereses económicos y los derechos de propiedad de ciertos grupos de personajes y grupos financieros, el régimen de Díaz promovió y provocó una oleada de inversión extranjera y nacional. Para lograr este impulso a la inversión también fue importante la reforma fiscal y la reprogramación de la deuda pública, pues permitieron fortalecer los ingresos fiscales. La intensa oleada de inversiones transformó la estructura económica al integrar el mercado interno gracias a la reducción de costos de transporte que trajo la llegada del ferrocarril.

En 1877, cuando el general Díaz por primera vez ocupó la presidencia de México, 42% del PIB lo generaba la agricultura y solo 16% las manufacturas (cuadro II.1). Más de 70% de la población total de 9.5 millones vivía en áreas rurales y más de 80% de los mexicanos de seis o más años de edad no sabían leer ni escribir (váse cuadro A.3). En los años que vendrían tendría lugar un viraje que revirtió el largo periodo de declive económico. Así, en los 33 años de estabilidad política bajo la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1910) —denominado el Porfiriato— se eliminaron las principales barreras a la expansión económica de México debido tanto al cambio en el contexto económico internacional como a la transformación de la estructura productiva y política del país.[1]

CUADRO II.1. *PIB per cápita y composición sectorial del PIB*

	1877	*1895*	*1910*
PIB per cápita, a precios constantes de 1900 (índice 1800 = 100)	85.0	128.8	190.2
porcentaje del *PIB*			
Agricultura *et al.*[a]	42.2	38.2	33.7
Agricultura	25.0	19.9	21.2
Ganadería	13.6	18.0	12.2
Silvicultura	2.4	0.3	0.3
Caza y pesca	1.2	n.s.	n.s.
Minería	10.4	6.3	8.4
Manufactura	16.2	12.8	14.9
Construcción	0.6	0.6	0.8
Transporte	2.5	3.3	2.7
Comercio	16.9	16.8	19.3
Gobierno	11.2	8.9	7.2
Otros	n.s.	13.1	12.9
Total	100.0	100.0	100.0

[a] Se incluye aquí agricultura, ganadería, productos forestales y pesca. Según Coatsworth (1990), los datos de agricultura incluyen la producción comercializada y la estimación de la que se produjo para autoconsumo.

n.s. = no significativas.

FUENTE: Coatsworth (1990) cuadros V.5 y V.6.

ORDEN Y PROGRESO

La valoración que hacen los historiadores de la importancia del Porfiriato para el desarrollo económico y social de México ha cambiado de manera notable en décadas recientes. De haber sido considerado como un periodo dictatorial marcado por la brutal explotación de los campesinos, ha venido a interpretarse como una etapa clave en la transición mexicana de un modo de producción semifeudal hacia uno capitalista, promovido por un Estado fuertemente centralizado. Se le reconoce como el primer periodo en la historia de México en que, ya como nación independiente, consiguió construir un Estado fuerte que, además de dar fin a los enfrentamientos civiles, y garantizar un largo periodo de estabilidad política, creó diversas instituciones económicas que tuvieron un papel primordial para remover

obstáculos fundamentales al desarrollo económico (Tenorio y Gómez-Galvarriato, 2006). De gran trascendencia fue el logro de la administración de Díaz al obtener recursos fiscales y financieros suficientes para dar al Estado un margen de maniobra que le permitiera instrumentar una estrategia de incentivos sectoriales que promoviera la construcción de infraestructura y la industrialización. Esta estrategia combinada con una protección selectiva y una depreciación significativa del tipo de cambio real se conjugaron para inducir una nueva y dinámica inserción de la economía de México en los mercados internacionales.[1]

Sin embargo, la veloz expansión y cambio estructural de la economía no estuvo acompañada de una distribución más igualitaria del ingreso y la riqueza entre la población. De hecho, la sociedad se caracterizó por una profunda segmentación social y extendida pobreza, especialmente en las áreas rurales. Además, la protección arbitraria por parte del Estado de los intereses económicos y de los derechos de propiedad de ciertos grupos comerciales y financieros, propició la formación de oligopolios y monopolios, con grandes ganancias y aislados de la competencia del mercado por elevadas barreras que impedían la entrada en ellos. La concentración del poder de mercado y de la tierra fue fortalecida por una serie de privilegios y concesiones especiales otorgadas por el gobierno. Éstas estimularon la expansión de varias industrias pero tendieron a minar la asignación eficiente de la inversión y del crédito y, con ello, a colocar a la economía por debajo de su crecimiento potencial. A principios del siglo XX estos factores, combinados con un descontento creciente de los campesinos, las protestas de un naciente movimiento sindical, y el desencanto de ciertos grupos de provincias distantes del centro —alejadas del poder político y económico— fueron generando una combinación letal para el Porfiriato que lo llevó a su clausura en 1910.

Como una mezcla de las raíces políticas de los liberales y de los objetivos económicos de los conservadores, la ideología del Porfiriato se sintetizó en el lema positivista "Orden y Progreso".

[1] Para un análisis a fondo de las políticas comerciales de Díaz y su orientación para promover la industrialización, véanse Kuntz Ficker (2007) y Márquez (2002).

La ideología positivista, que surgió plenamente a principios de la década de 1890, fue promovida por los "científicos", que eran un grupo de administradores altamente cultivados, abogados y empresarios que participaban en el gobierno. Su líder era José Yves Limantour y habían sido educados en la tradición positivista y liberal que consideraba el orden como requisito necesario para el progreso económico. Concebían al orden como condición *sine qua non* para la formación de capital y la expansión de la actividad económica. Más precisamente, el cese de los enfrentamientos políticos y militares que plagaron a México desde su Independencia era indispensable para restablecer la confianza empresarial y la recuperación de la inversión privada. El robustecimiento del gobierno central fue conseguido de manera eficiente mediante una combinación del uso autoritario de la fuerza y de alianzas con grupos relevantes. Un elemento decisivo detrás de esta estrategia fue el cumplimiento selectivo y la protección de los derechos de propiedad de ciertos grupos para asegurarles sus ingresos y privilegios económicos.

Otra precondición fue garantizar un flujo suficiente de ingresos financieros y fiscales al Estado para garantizar su capacidad de llevar a cabo políticas sociales y económicas. Cabe recordar que la inestabilidad política y el derrumbe económico que siguieron a la Independencia durante varias décadas, arruinaron las finanzas públicas a tal extremo que incluso fue imposible cubrir, en forma regular y adecuada, los salarios de los empleados públicos y los del personal militar (Jáuregui, 2005).

La reforma fiscal fue otro elemento importante en el aumento del poder del gobierno federal durante el Porfiriato. Esta reforma, planteada de hecho en 1869 por Matías Romero, sentó los cimientos para ampliar la base tributaria (Jáuregui, 2005). Con la mayor capacidad fiscal y el control prácticamente completo de la estructura política, el régimen de Díaz logró casi tres décadas de estabilidad institucional y dio fin a la era de insurrecciones violentas. Más aún, en ausencia de una oposición política efectiva, Díaz obtuvo al menos 75% de los votos en las seis elecciones presidenciales en que participó entre 1876 y 1910.[2]

[2] En realidad Díaz ocupó la presidencia de 1876 hasta 1880 y de 1884 hasta mayo 26 de 1911, cuando formalmente se exiló en Francia. Entre 1880 y 1884 aunque Manuel González fungió oficialmente como presidente, el poder político real lo mantuvo Díaz.

El progreso se entendía como la transformación de México en una nación industrializada. Lograrlo exigía remover varios de los obstáculos tradicionales al crecimiento económico, tales como la escasa integración del mercado local, y la falta de recursos financieros tanto para el Estado como para proyectos de inversión de gran escala. La importancia de estos obstáculos era ampliamente reconocida ya en esa época. Como escribió Matías Romero: "Esta nación... contiene en su suelo inmensos tesoros de riqueza agrícola y minera, que ahora no se pueden explotar por falta de capitales y vías de comunicación" (citado por Rosenzweig, 1965).

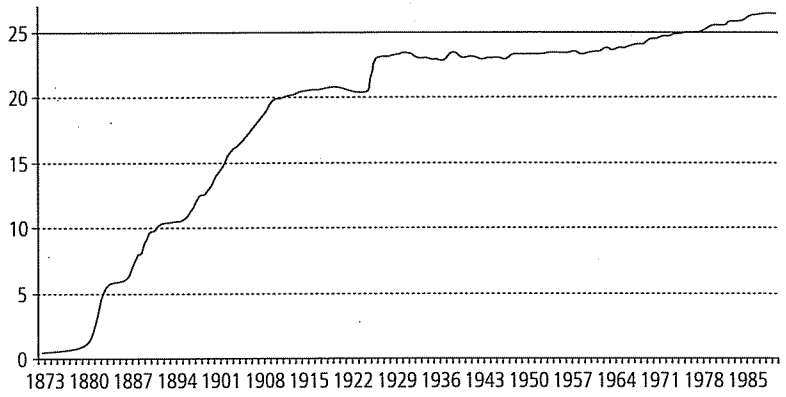
La expansión de la red ferroviaria y la integración del mercado nacional

Uno de los mayores logros del Porfiriato fue la integración del mercado local, impulsada con celeridad por la rápida expansión de la red ferroviaria. En 1877 México tenía 570 km de líneas ferroviarias construidas, y sólo una línea operaba normalmente entre México y Veracruz. Para 1885 la red cubría 6000 km, en 1890, 10000, en 1900 llegaba ya a 14000; y en 1910 su cobertura total era de casi 20 000 km (Kuntz Ficker 1999; Rosenzweig, 1965).[3] En contraste, desde entonces hasta 1990 se construyeron solamente 6000 km adicionales. Es decir, 75% de la red ferroviaria del país fue construida durante el Porfiriato (véase gráfica II.1).

La veloz expansión del ferrocarril fue posible gracias a las concesiones e incentivos fiscales otorgados por el Estado a las compañías ferroviarias, principalmente extranjeras. Los subsidios a la construcción de ferrocarriles significaron entre 20 y 35% de su costo total (Calderón, 1965; Cárdenas, 1997). Los subsidios a las compañías privadas fueron tan cuantiosos que, en general, les garantizaron a las empresas el no incurrir en pérdidas (Marichal, 1998).

[3] En 1910 México promediaba un kilometro de vías férreas por cada 100 km^2 de territorio, y 13 km por cada 10000 habitantes (Rosenzweig, 1965).

GRÁFICA II.1. *Expansión de la red ferroviaria durante el Porfiriato y después (miles de km)*



FUENTE: INEGI (1999a).

El apoyo del Estado al desarrollo ferrocarrilero fue más allá de dar subsidios financieros. Si bien en un principio conducido por inversionistas privados y sobre todo extranjeros, el auge ferroviario se acompañó de una creciente presencia institucional del sector público mexicano (Grunstein, 1999). En la década de 1890 el gobierno empezó a participar en forma más directa en la promoción de los ferrocarriles, así como de otros proyectos de infraestructura. En la primera década de 1900 el Estado adquirió gradualmente una participación mayoritaria en muchas compañías ferrocarrileras y en un número significativo de grandes proyectos de obra pública, incluyendo la construcción del ferrocarril a través del Istmo de Tehuantepec, la modernización del puerto de Veracruz y los grandes trabajos del drenaje en el Valle de México. Su creciente intervención en los ferrocarriles culminó en 1908 con la nacionalización de algunas de las principales líneas que conectaban a México con Estados Unidos (Marichal y Topik, 2003) y la creación de Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), una empresa del sector público. En la práctica FNM eliminó toda competencia en el sistema ferroviario en el mercado local (Grunstein, 1999). Las obligaciones financieras ligadas a este proceso de nacionalización condujo a un incremento de la deuda externa de México (Marichal, 1998).

La red ferroviaria estaba principalmente trazada desde el centro del país a los puertos, en especial al golfo de México, y hacia las fronteras, sobre todo a la del norte. Su tendido seguía aproximadamente las rutas por las que antiguamente se movía el comercio sobre mulas y que había existido por siglos (Rosenzweig, 1965). Independientemente de esta orientación logística, el sistema ferroviario de México sirvió para satisfacer la demanda del mercado interno tanto o más que al transporte de productos para exportación (Kuntz Ficker, 1999). Las extensas líneas del ferrocarril impulsaron el comercio exterior sin duda, pero hubo numerosas ferrovías más cortas que interconectaron los diversos mercados locales entre regiones, y transportaron insumos para la construcción, la minería, la metalurgia y otras industrias. De hecho, la mayoría de la carga enviada por ferrocarril estaba destinada al mercado interno. Por ejemplo, entre 1898 y 1905 menos de 2.5% de la carga ferroviaria total tuvo como destino Estados Unidos (Kuntz Ficker, 1999).

Al igual que en otras naciones en vías de desarrollo, en México la consecuencia económica mayor de los ferrocarriles fue la reducción de los costos de transporte y la integración del mercado interno. De acuerdo con estimaciones de Coatsworth (1979) el auge del ferrocarril repercutió en una reducción de 80% en los costos de transporte de carga por km de recorrido entre 1878 y 1910. Para esta última fecha, el costo promedio de transporte de mercancía por tren era 50% menor al de cualquier otro medio de transporte entonces disponible (Kuntz Ficker, 1999). La repercusión fue mayúscula pues la geografía de México exigía un sistema rápido y moderno de transporte a escala nacional. Al disminuir los costos de transporte e interconectar diferentes regiones, la expansión de la red ferrocarrilera dio un impulso a la economía de tal fuerza que le permitió escapar de la trampa de estancamiento en que había estado sumida por décadas. La confiabilidad, velocidad y bajo costo del transporte ferroviario amplió, considerablemente, el tamaño del mercado interno, incrementando la movilidad y redistribución geográfica de la fuerza laboral. Con ello abatió las

barreras comerciales —locales y regionales— y dio lugar a una competencia de mercado más intensa. Estos efectos fueron reforzados con la notable mejora en la seguridad en los viajes por caminos y carreteras lograda por el Porfiriato.

Entre 1861 y 1895 el tamaño del mercado interno se triplicó, llegando a abarcar cinco millones de personas con suficiente poder adquisitivo para comprar productos manufacturados (Cárdenas, 1997; Haber, 1989). Este auge también contribuyó a insertar a los productores agrícolas en la economía de mercado, y a integrar diferentes regiones antes aisladas. Al mismo tiempo, contribuyó al surgimiento de nuevas actividades económicas cuya escala de producción e intensidad de capital las volvían no rentables en ausencia de un mercado nacional unificado. El auge también benefició diversas actividades tradicionales como la minería que, probablemente, hubieran permanecido abandonadas de no ser por que la expansión del ferrocarril posibilitó la comercialización de los productos minerales y facilitó el acceso a los insumos de maquinaria y equipo para su desarrollo. En particular, sin los ferrocarriles la explotación del cobre, del zinc y del plomo habrían seguido sin ser rentables debido a sus elevados costos de transporte (Cárdenas, 1997). El ferrocarril permitió la explotación de las ricas zonas mineras de Sonora y Chihuahua que habían permanecido aisladas del resto del país ante la insuficiencia de transporte. Otro de los efectos de la expansión del ferrocarril fue el desplazamiento de las naciones europeas por Estados Unidos, como socio comercial más importante de México.

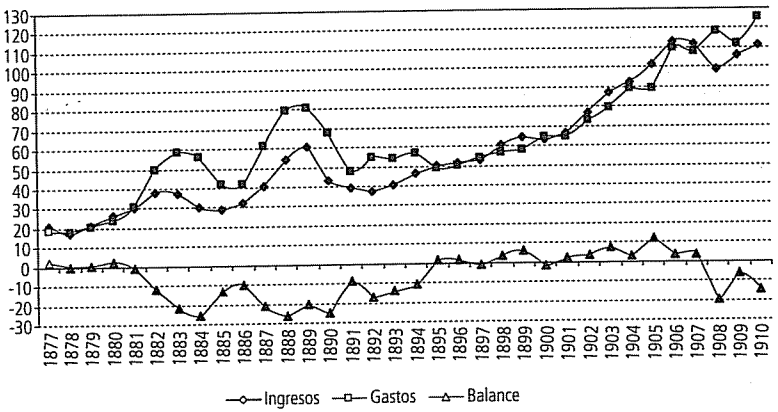
Los sistemas ferroviarios, además de ofrecer reducciones de costos, tienden a promover el desarrollo económico al inducir innovaciones en las formas en que se administran y realizan el comercio y otras actividades. También lo hacen al aumentar la demanda por proveedores locales. En el caso de México en ese entonces, sin embargo, dados los escasos encadenamientos productivos hacia atrás, el ferrocarril dio un impulso muy limitado a la industrialización local. Más aún, es posible que haya reforzado las desventajas comparativas de algunos sectores de la manufactura. En efecto, aunque la demanda de la industria minera y de las ferrovías hizo surgir la primera planta siderúrgica en el país, la mayor parte de sus insumos intermedios y de

bienes de capital —desde los más sencillos como herramientas de fierro y los rieles, hasta los más sofisticados como las piezas y las locomotoras mismas— fueron importados. Los trabajadores contratados localmente por las compañías ferroviarias eran, por lo general, personal no calificado y con bajas remuneraciones, en tanto que los ingenieros y supervisores contratados provenían del extranjero (Kuntz Ficker, 1999). Esta falta de capital humano local restringía los efectos de derrama, las externalidades de los procesos administrativos del sistema ferroviario hacia las prácticas similares correspondientes de otras industrias. Además, la reinversión de las ganancias fue muy limitada. De hecho para 1910, 57% de dichas ganancias brutas se remitió al extranjero (Coatsworth, 1979). A pesar de estas limitaciones, hay consenso en que el sistema ferroviario hizo una contribución fundamental al crecimiento económico de México al integrar las redes regionales de producción y de consumo (Kuntz Ficker, 1999; Parlee, 1981).

El capital financiero y la inversión extranjera

Durante el Porfiriato México finalmente comenzó a escapar de la trampa del subdesarrollo financiero en que se había trabado la mayor parte del siglo XIX. El elemento decisivo para lograrlo fue la fusión orquestada por el Estado de los dos bancos más grandes y así crear el Banco Nacional de México (Banamex), al que se le dio una posición de mercado privilegiada dentro del sistema financiero de México, en particular al eximirlo del impuesto de 5% que los demás bancos debían pagar sobre la cantidad de dinero que imprimieran. Además se le dio la posibilidad de tener un cociente de moneda circulante a reservas tres veces superior al permitido a los demás bancos. Por su parte Banamex canalizó al gobierno de Díaz suficientes recursos para financiar el gasto público lo que, a su vez, le permitió al régimen proceder gradualmente con el lanzamiento de una reforma fiscal que aumentaría los recursos gubernamentales en el largo plazo. Este margen de maniobra fue muy importante dado que en los primeros años del régimen no era viable llevar a cabo una reforma impositiva drástica pues, seguramente,

GRÁFICA II.2. *Finanzas públicas en el Porfiriato 1877-1910 (millones de pesos)*



FUENTE: Cárdenas (2003), basado en Carmagnani (1994).

habría puesto en riesgo la estabilidad política (Haber, 2006). La reforma fiscal se sustentó en los cambios legales instrumentados por Matías Romero. En particular su introducción de timbres fiscales en diversas transacciones aumentó la recaudación de manera significativa lo que, aunado con cambios en el código tributario de la minería, el petróleo y el comercio, produjo un aumento persistente de los ingresos fiscales y se tradujo, posteriormente, en presupuestos equilibrados o en superávit excepto en los tres últimos años del Porfiriato (Carmagnani, 1994; Haber, 2006) (véase gráfica II.2).

Con la modificación de los códigos comerciales (1884, 1889) y la ley nacional bancaria (1897) el gobierno autorizó el incremento regulado en el número de bancos pero mantuvo la elevada concentración del sector bancario. De hecho, 35 bancos se crearon entre 1864 y 1908 pero, para 1911, Banamex y el Banco de Londres y México concentraban más de 60% del total de activos del sistema bancario del país (Haber, 2006). Esta concentración y la ausencia de regulaciones de supervisión efectivas de las prácticas del sistema bancario permitieron la expansión de prestamos "relacionados" (auto-préstamos) es decir, de créditos de largo plazo a los directores de los bancos,

a sus parientes y a sus propios negocios. Estas prácticas eran legales, conocidas y de hecho tenían raíces profundamente arraigadas en épocas anteriores al Porfiriato (Maurer, 2002). Más importante aún, dado el incipiente desarrollo financiero del país, estos préstamos redujeron los costos de transacción de encausar fondos de los ahorradores a los inversionistas y, de esa forma, proveyeron vastos recursos financieros a grandes empresas, establecidas y ampliamente conocidas, así como a empresarios conectados con el sistema bancario. Sin embargo, dadas las barreras legales a la creación de nuevos bancos durante el Porfiriato, fue severamente restringido el crédito a empresas medianas y pequeñas así como a las nuevas empresas cuyos administradores no estaban cercanamente conectados o asociados con la élite bancaria. (Haber, 1991, 2006).[4]

La falta de financiamiento se convirtió en un obstáculo fundamental para la expansión de nuevas empresas manufactureras y, a la vez, acentuó la concentración del aparato productivo. La aguda dualidad en el mercado de crédito —con pocas empresas bien conectadas teniendo acceso sin límite a préstamos bancarios y una vasta mayoría de empresas sin dicho acceso— tuvo lugar aun cuando los medios de pago se expandieron, produciendo una caída en las tasas de interés de 10-12% alrededor de 1880 a 6-8% en 1888 (Solís, 2000). La Bolsa, el embrión de un mercado accionario, se creó en 1895 y en la primera década del siglo XX la prensa local publicaba regularmente las cotizaciones de un promedio de 80 compañías mineras, de unas 20 empresas industriales y 20 bancos (Marichal, 1997). Sin embargo debe subrayarse que para finales del Porfiriato aun no existía un banco central que pudiera actuar como "prestamista de última instancia" para garantizar los depósitos del sector privado y la solvencia del sistema bancario.

La inversión extranjera en el sector minero, petrolero y en el agroexportador fue un elemento clave de la estrategia de

[4] En aquél momento, la creación de cualquier nuevo banco tenía que ser formalmente aprobada por el gobierno federal, el Congreso y el Ministerio de Finanzas. Aún más importante, los gobiernos locales y estatales carecían del poder legal para autorizar la creación de bancos (Haber, 2006) y por lo tanto no podían quebrar la posición fuertemente oligopólica de Banamex y de algunos bancos grandes.

desarrollo del Porfiriato. De hecho fue activamente estimulada a través de varios incentivos, incluyendo subsidios y exención de impuestos (Haber, 2006; Solís, 2000) que, junto con las nuevas oportunidades de negocios, atrajeron una importante corriente de capitales del exterior. A partir de 1880 entró inversión extranjera de Estados Unidos y de Europa. La corriente creció durante los siguientes 15 años y llegó a su máximo nivel en la primera década de 1990 (King, 1970). De 1884 a 1911, la inversión extranjera se incrementó por un múltiplo de treinta. Se concentró en la construcción del ferrocarril, la minería y la compra de deuda pública seguidas de los servicios públicos (electricidad), agricultura y bancos (Rosenzweig, 1965). Otra importante categoría de inversión estuvo asociada a la llegada de inmigrantes y se orientó al desarrollo de industrias para abastecer el mercado interno. Tal como lo describió Vernon (1963, p. 44):

> La mayoría de las plantas de textiles de algodón que surgieron durante este periodo tenían un francés como accionista importante y usualmente mayoritario. Las grandes compañías cerveceras, como las de Toluca, Monterrey, Guadalajara y Orizaba, generalmente tenían un grupo alemán entre sus fundadores. En las industrias del papel, cemento, explosivos y acero, los empresarios prominentes solían ser de Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos o España.

El capital americano y británico controlaban la mayoría de los ferrocarriles y la minería. Empresarios alemanes, franceses, españoles dominaban el comercio al mayoreo y tuvieron un papel importante en los primeros bancos.[5]

Para 1911 el capital europeo representaba 62% del total de capital extranjero, en tanto que el de Estados Unidos el 38% restante. Para entonces México recibía más de 45% del total de inversión que Estados Unidos hacía en el mundo; sin embargo era un destino de segunda importancia para el capital europeo (Cosío Villegas, 1965).

[5] Marichal y Topik (2003) estiman que la participación del capital extranjero en el capital total era superior a 33%. Navarrete (1963) afirma que durante el Porfiriato más de la mitad de las nuevas inversiones eran extranjeras (citado por Paz Sánchez, 2000).

La modernización institucional y el ambiente internacional

En general, las políticas del Estado estuvieron orientadas a promover la inversión privada y garantizar las mejores condiciones para su operación. El marco legal para la conducción de los negocios privados pronto se transformó. En 1884 se adoptaron nuevos códigos legales para el comercio y la minería a fin de mejorar las condiciones de la inversión extranjera. Las alcabalas (aranceles sobre el comercio interior) fueron finalmente abolidas en 1896.[6] Nuevas leyes de patentes se establecieron para reforzar los derechos de propiedad intelectual con el propósito de construir un marco institucional que estimulase la transferencia tecnológica y alentara la inversión en el país. Hay debate sobre hasta que punto la reforma a la ley de patentes fue el factor decisivo en el espectacular incremento posterior a 1890 en la transferencia de tecnología y en el registro de patentes (que creció a tasa anual media de 17% entre 1893 y 1910) (véase Beatty, 2001). El programa "Industrias Nuevas" otorgó exenciones temporales de impuestos a las empresas que invirtieran en nuevas actividades industriales (Beatty, 2001).

A su vez, la política comercial estaba lejos de ser orientada sólo a la exportación. Combinaba una protección arancelaria elevada y focalizada —consistente en apoyar la sustitución de importaciones en las industrias de bienes de consumo— con reducciones en los aranceles promedio para facilitar el acceso de la manufactura a bienes de capital y bienes intermedios del exterior a bajo costo (Beatty, 2002; Kuntz Ficker, 2002 y 2007; Márquez, 2002). En adición, se instrumentó una racionalización de las tarifas de importación para asegurar que la tasa tributaria a la importación de bienes finales fuera más alta que la tasa aplicada a sus insumos (Tenorio y Gómez-Galvarriato, 2006).

La relación entre los impuestos a la importación y el valor de los bienes importados fue del orden de 46% en las décadas de 1870 y 1880, y cayó a 21% en la década de 1900 (Beatty, 2002).

[6] La Constitución de 1857 abolió las alcabalas, pero la guerra civil y la intervención francesa impidieron que se aplicara la medida.

A principios de la década de 1880 los recursos obtenidos por los impuestos al comercio representaban más de 60% del ingreso total del gobierno. Esta idea de que el Porfiriato, de manera gradual y exitosa, negociaba la política arancelaria con los actores políticos para adecuarla (después de 1893) y promover la manufactura, es contraria al punto de vista convencional (es decir, el de Rosenzweig, en Cosio Villegas, 1965) de que su objetivo era asegurar ingresos fiscales. En resumen, en el Porfiriato gradualmente se estableció una política para promover una rápida industrialización, parcialmente basada en la protección comercial selectiva y en el uso de otros instrumentos de política.

Acompañando a estos cambios en las políticas fue conformándose un ambiente económico externo más propicio. Para 1870, la segunda revolución industrial en los países desarrollados detonó un aumento en la demanda de minerales y otras materias primas. Las innovaciones tecnológicas en el transporte marítimo de carga y la expansión de los ferrocarriles en Estados Unidos redujeron en forma drástica los costos del transporte internacional. A la vez se dio una notable corriente de inversión extranjera hacia varios países en desarrollo: entre 1870 y 1900, dicho flujo duplicó el valor de los activos en manos de los inversionistas extranjeros (Maddison, 1989). Lo anterior combinado con el fin de la inestabilidad política restableció la solvencia crediticia de México en los mercados financieros internacionales. Después de haber declarado la moratoria en el pago de su deuda externa en seis ocasiones entre 1824 y 1880 —debido al fracaso en sus intentos de renegociar y reiniciar el pago de intereses provocado por las crisis fiscales recurrentes, asociadas al estallido de guerra civil o conflictos bélicos internacionales— finalmente en 1889 el gobierno mexicano llegó a un acuerdo con los bancos extranjeros para reprogramar los pagos de su deuda externa. Para principios de la década de 1890 se restableció el acceso de México a los mercados internacionales de capital. A partir de entonces y hasta 1911 la deuda externa de México se cuadruplicó, sobre todo para financiar obras públicas de infraestructura (Marichal, 1989).

Antes de analizar los resultados de la estrategia y del nuevo contexto económico internacional, debe destacarse que la

modernización que se dio en el marco institucional de operación de la industria, la banca y el comercio, estuvo totalmente ausente en lo que se refiere a relaciones laborales (Bortz y Haber, 2002). En los hechos, durante el Porfiriato ninguna norma o disposición legal fue establecida para modernizar la regulación del mercado laboral (De la Peña y Aguirre, 2006). Esto permitió la coexistencia simultánea de relaciones laborales cuasifeudales en algunas regiones con actividades caracterizadas por contratos laborales de tipo capitalista en otras áreas o ámbitos más modernos. La falta de progreso en la legislación laboral aumentó la fragilidad de los trabajadores en asuntos relacionados con la duración de la jornada de trabajo, el nivel salarial y la protección social. Tales limitaciones no ayudaron a reducir la concentración del ingreso.

Modernización con desigualdad

¿Cuál fue el resultado de esta estrategia de desarrollo? La modernización y el crecimiento económico se dieron en muchas áreas, dejando atrás décadas de rezago. Entre 1877 y 1910 el PIB real de México se incrementó en un múltiplo de 3.5 y en términos per cápita registró una tasa media de crecimiento de 2.5% (Coatsworth, 1989). Estimaciones más recientes sugieren un ritmo de expansión un poco menos elevado, 2.1% (Bortz y Haber, 2002), y 2.3% entre 1870 y 1910 (según Maddison, 2006). En todo caso, tan alta y sostenida tasa de crecimiento no volvería a alcanzarse sino hasta después de 1940, excepto por breves periodos de recuperación que se dieron después de la Revolución y de la Gran Depresión. En su totalidad, el crecimiento económico de México de 1870 a 1910 fue sobresaliente en el contexto mundial (cuadro II.2). En cuanto a América Latina, aunque ligeramente inferior al de la época dorada de Argentina, el ritmo de expansión de la economía mexicana superó al de Uruguay y todavía más al de Brasil. Con ello, la economía de México fue cerrando su brecha frente a regiones más avanzadas del mundo. En este lapso, como proporción del de Estados Unidos, el PIB per cápita de México de aproximadamente 28% subió a 34%, y con relación a Europa Occidental pasó de 32

CUADRO II.2. *PIB per cápita de México como porcentaje del PIB per cápita de países seleccionados*[a]

	1870	*1890*	*1910*
Brasil	94.5	127.3	220.3
España	55.8	62.3	89.4
Argentina	51.4	47.0	44.3
Europa Occidental[b]	32.3	38.3	50.1
Uruguay	30.9	47.1	54.0
Estados Unidos	27.6	29.8	34.1

[a] Medidos en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990.
[b] Incluye 12 países.
FUENTE: Maddison (2003).

a 50%. Su desempeño relativo frente a España fue impresionante. Para 1910 el PIB per cápita de México estaba cerca de 90% del de España (comparado con el 56% de 1870).

El desarrollo agrícola e industrial y la especialización regional modificaron el paisaje urbano. El número de centros urbanos (localidades con más de 20 000 habitantes) pasó de 22 a 29 entre 1895 y 1910, y la población urbana creció a una tasa media de 2.5% al año, muy por encima del 1.2% de crecimiento medio demográfico entonces (Rosenzweig, 1965).

Como sostiene Beatty (2001) en ese periodo el crecimiento económico transcurrió a lo largo de dos fases diferentes. En la primera que, de hecho, se inició a finales de la década de 1860 antes del Porfiriato, la expansión estuvo liderada por las exportaciones y se caracterizó por la construcción del ferrocarril, la recuperación de la minería de plata y de algunas otras actividades tradicionales. El producto per cápita de México, según Maddison (2006), creció entre 1870 y 1895 a una tasa media anual de 2.1%. Después, desde principios de la década de 1890, y todavía con un comportamiento dinámico de las exportaciones, la expansión de la economía se aceleró y el PIB per cápita aumentó a una media anual de 2.7% (Maddison, 2006, para el periodo 1895-1910).[7] La segunda fase estuvo marcada por la diversificación de la inversión y de la producción en nuevas actividades manufactureras, tanto para la exportación como para el mercado interno. Los indicadores de esta diversificación son muchos. Entre ellos están el de la duplicación de la tasa de expansión de la manufactura después de 1893, el de la baja en la participación de los bienes de consumo en el total de importaciones (de 75% en 1876 a 43% en 1911) y por último, el de la reducción del peso de la plata en el total de exportaciones, de más de 60% en los años setenta del siglo XIX a 20% en 1910 (Beatty, 2001). En tanto que en la primera fase el motor de impulso se ubica más en las condiciones económicas internacionales, en la segunda estuvo condicionado por las reformas institucionales internas (en las políticas arancelaria y de propiedad intelectual, y los incentivos fiscales a la industria). Cada fase estuvo, a su vez, asociada a diferentes equipos económicos. La primera la impulsó Matías Romero, a principios del Porfiriato, con una política liberal en materia comercial. La segunda se asocia a José Yves Limantour y los "científicos", quienes abogaban por un mayor uso de la protección comercial y de políticas de apoyo a la industria (Beatty, 2001).[8] Más aún, y como señaló Beatty (2001), la segunda fase estuvo marcada por un cambio fundamental en la relación del Congreso con el Ejecutivo, pues de ser activa y crítica pasó a ser completamente pasiva.

La inversión extranjera trajo consigo el acceso a los mercados mundiales. Así, entre las décadas de 1890 y 1910, el comercio exterior de México como proporción del PIB se incrementó en más de diez puntos porcentuales y ayudó a fortalecer los ingresos del gobierno. De hecho los impuestos al comercio exterior aportaron más de la mitad de los recursos fiscales. Hacia finales del Porfiriato el comercio exterior se elevó por encima de 30% como proporción del PIB, comparado con el 10% que tuvo al finalizar la década de 1860 (Coatsworth, 1990).

El sector exportador se convirtió en el motor del crecimiento como lo fue en tiempos de la Colonia.[9] De 1877 a 1911

[7] Coatsworth considera que el crecimiento anual del PIB per cápita fue de 2.3% para 1877-1895 y de 2.6% durante 1885-1910 (véase cuadro II.1).

[8] Incluso Matías Romero, a principios de la década de 1890, se declaró a favor de un "proteccionismo ilustrado", definiéndolo como uno que protege a la industria nacional pero no evita una competencia saludable de las importaciones de mercancías (Paz Sánchez, 2000).

[9] Sin embargo al examinar la evolución y composición de la demanda total entre 1877 y 1911, Catao (1998) argumenta que durante el Porfiriato la rápida expansión del sector de exportaciones tuvo escasa influencia en la expansión general de la economía interna a causa de su tamaño relativamente pequeño y a la falta de comunicación con el resto del sistema productivo.

CUADRO II.3. *Composición de las exportaciones (porcentaje del total exportado)*

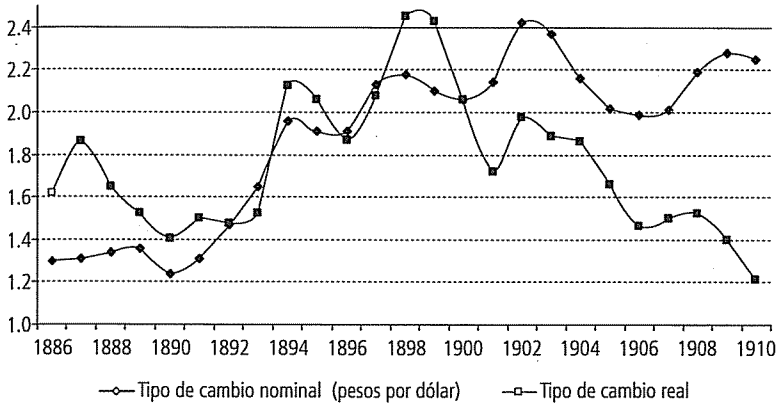
Año	*Metales y minerales*[a]	*Agricultura*	*Ganadería*	*Otros*
1821-1824[b]	68.4	31.1	0.3	0.3
1825-1828	78.6	19.3	1.3	0.8
1856	91.7	6.8	1.1	0.3
1872-1873	80.0	12.5	6.4	1.1
1873-1874	76.1	15.8	7.3	0.8
1874-1875	74.3	16.0	8.0	1.8
1879-1880	72.2	19.1	5.7	3.0
1884-1885	74.0	19.5	5.8	0.6
1889-1890	64.8	29.4	4.3	1.5
1894-1895	68.1	26.1	4.2	1.6
1899-1900	60.7	30.7	6.4	2.1
1904-1905	59.4	32.7	4.3	3.6
1909-1910	61.0	29.2	7.6	2.1

[a] Incluye oro y plata.
[b] Sólo por el puerto de Veracruz.
FUENTE: Cálculo de los autores a partir de Estadísticas Históricas de México, ITAM, base de datos electrónica (http://biblioteca.itam.mex/docs/ehm/ elaborada a su vez por Herrera (1977) para 1821-1875 y El Colegio de México (1960a y 1960b) para 1879-1910.

las exportaciones se sextuplicaron en tanto las importaciones lo hicieron cerca de 3.5 veces (Rosenzweig, 1965). Durante esta etapa la composición de las exportaciones se modificó, como lo refleja la caída de la participación de minerales y metales en este rubro y el correspondiente aumento en el mismo de los bienes agrícolas (véase cuadro II.3). Más aún, aunque no lo muestra el cuadro, la exportación de minerales y metales ahora incluía, además de la plata, metales como el cobre, el plomo y el zinc, cuya demanda por los centros industriales de la economía mundial subía rápidamente. Las exportaciones agrícolas ahora comprendían café, ganado, garbanzo y algunos otros productos adicionales a las exportaciones tradicionales tales como el henequén y la lana.[10]

[10] Las exportaciones de manufactura estaban muy atrasadas si las comparamos con las de minerales y metales preciosos, pues en 1910-1911 representaban solamente 1.3% de las exportaciones totales (Paz Sánchez, 2000, citando *Estadísticas económicas del Porfiriato,* El Colegio de México, 1960).

GRÁFICA II.3. *Porfiriato: evolución del tipo de cambio nominal y del real*



FUENTE: El Colegio de México (1960), *Estadísticas económicas del Porfiriato.*

El auge de las exportaciones parece que recibió un fuerte impulso por la depreciación de la plata a finales del siglo XIX provocada por la adopción del patrón oro, en los países avanzados alrededor de 1870 (Cárdenas y Manns, 1987), y por la expansión en la producción de plata en Estados Unidos y México después de 1884 (Pletcher, 1958). La depreciación de la plata era equivalente a una continua devaluación real del peso en 20% a lo largo de la década de 1890. Zabludosky (1984) contrasta el punto de vista de Rosenzweig (1965) y Nugent (1973) que considera que la devaluación promovió el crecimiento liderado por las exportaciones con la posición de Limantour, ministro de Hacienda de Díaz, apoyada en la paridad del poder de compra y de acuerdo con la cual la depreciación se tradujo fielmente al nivel de precios. La evaluación de Zabludosky de la evidencia apoya el primero de estos puntos de vista. El momento de la devaluación, concentrado en la década de 1890 (gráfica II.3[11] y

[11] En el presente libro el tipo de cambio se define como la cotización de la moneda extranjera en términos de la moneda nacional, y el tipo de cambio real como el cociente del índice de precios externos respecto al índice de precios locales medidos en una moneda común. Un incremento en el tipo de cambio implica, por lo tanto, una depreciación de la moneda local.

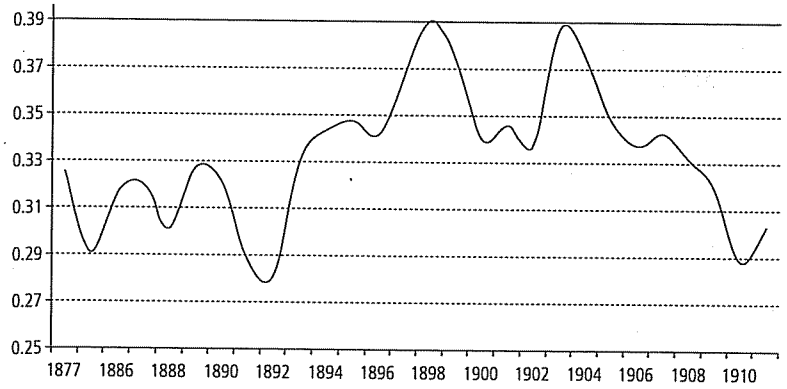
Beatty, 2000, sobre este tema) también apunta a que ésta fue un factor importante detrás de la diversificación económica que tuvo lugar en la segunda fase del Porfiriato. Diversos estudios empíricos sugieren que la depreciación real también dio fuerte impulso a la sustitución de importaciones (Catao, 1991).

Este proceso de modernización descansó en la primera oleada de industrialización a gran escala en México. La protección comercial y la sustitución de importaciones favorecieron el surgimiento de nuevas actividades (tales como la producción de acero, cemento y dinamita). Además otras ya existentes como la industria, papel y tabaco se transformaron y modernizaron (Haber, 1992). El producto manufacturero creció, en promedio, 3.6% al año entre 1887 y 1910 (Coatsworth, 1989). Cárdenas (2003) estima que el ritmo de expansión fue superior (4.1%). Tal como se mencionó, la expansión de la manufactura y su diversificación se aceleró en la segunda etapa del Porfiriato en la fase de la diversificación del proceso de crecimiento económico. Catao (1991) estima que en la última década del siglo XIX la sustitución de importaciones explica más de 30% del crecimiento de la manufactura, en especial en la industria textil.

La manufactura cambió y de ser una actividad artesanal, llevada a cabo en pequeños talleres, pasó a convertirse en un proceso productivo realizado en plantas de gran escala utilizando técnicas intensivas en capital, frecuentemente propiedad de monopolios u oligopolios protegidos por regulaciones y concesiones del gobierno[12] con capital de comerciantes o financieros nacidos en el extranjero (Haber, 1992). En efecto antes de 1890 el sistema de plantas de gran escala sólo se había establecido en la industria textil de algodón (Haber, 1999) y en la producción de cigarros (Beatty, 2001). Para 1900 la producción fabril tenía lugar en una amplia gama de actividades manufactureras incluyendo la de papel, cerveza, cemento y vidrio (Beatty, 2001). Esta etapa de industrialización, como indica Haber, estuvo acompañada de cambios en los métodos de administración de negocios y en la organización industrial. Las corporaciones por acciones crecientemente reemplazaron a

[12] Por ejemplo, la dinamita era producida por un solo monopolio privado que se beneficiaba de aranceles de importación y las exenciones de impuestos (Haber *et al.*, 2003b).

GRÁFICA II.4. *Salarios mínimos reales durante el Porfiriato (salario mínimo diario en pesos constantes de 1900)*



FUENTE: El Colegio de México (1960), *Estadísticas económicas del Porfiriato*.

las empresas familiares dando lugar a grandes empresas integradas verticalmente en una diversidad de actividades manufactureras.

Los efectos del crecimiento manufacturero en el empleo y en los salarios se orientaron en dos diferentes direcciones. Por un lado se dio una caída en el empleo en la producción artesanal y por otro una expansión en el empleo en la producción manufacturera mecanizada. De 1895 a 1900 la expansión de la ocupación en esta última superó a la caída en la artesanal, ayudando con ello a elevar los salarios reales en la manufactura y su participación en el empleo total. En contraste, de 1900 a 1910 el crecimiento de la manufactura mecanizada tendió a desplazar al trabajo artesanal a un ritmo mayor al que se absorbía en las nuevas plantas. Este desplazamiento, aunado al alza en la inflación a fines de la década de 1890 y las frecuentes crisis agrícolas, seguramente llevó a una caída de los niveles de vida del trabajador promedio. De hecho, la evolución del salario mínimo real muestra una considerable contracción desde 1904-1905 (gráfica II.4). En qué medida su evolución se correlacionó con la del salario medio, es una pregunta abierta.[13]

[13] De hecho, investigación basada en información salarial de unas cuantas empresas grandes y en el análisis más a fondo de la evolución de precios loca-

El tamaño del mercado interno de México en ese entonces era, sin embargo, relativamente pequeño para las tecnologías modernas. Esto favoreció los altos grados de concentración industrial pues sólo los oligopolios podrían sobrevivir. La concentración de mercado fue reforzada por la naturaleza altamente concentrada del sistema bancario que, como se señaló, restringió severamente el crédito a los negocios no relacionados o asociados con la élite bancaria. El otorgamiento selectivo de concesiones fiscales así como de los permisos gubernamentales para bloquear la entrada al mercado de nuevos competidores también favoreció la concentración en varias industrias. Igualmente la dependencia de la tecnología extranjera, diseñada para mercados más grandes, derivó en altos costos de operación y en la insuficiente explotación de las economías de escala (Reynolds, 1970). La colusión entre fabricantes probablemente inhibió los esfuerzos por innovar métodos de producción y con frecuencia procuró manipular al Estado y al mercado para reducir la competencia. Estos problemas se agravaron por la escasez de trabajadores calificados y, en forma más general, por el predominio de una mano de obra rural cuyos hábitos de trabajo eran muy ajenos a los del proletariado. Todos estos factores redujeron la productividad laboral y, como resultado, debilitaron la competitividad internacional. Así, a pesar de que los salarios en México eran menores a la mitad de los de Gran Bretaña o de Nueva Inglaterra, los costos de producción en México eran entre 10 y 20% mayores (Haber, 1989).

Ciertamente el diagnóstico previo no era igualmente válido para cada industria o región. En particular algunas investigaciones recientes sobre la industria textil del algodón apuntan a la conclusión opuesta. Revelan que durante las dos últimas décadas del Porfiriato hubo una rápida expansión del empleo y de la productividad total de los factores (Razo y Haber, 1998). Igualmente Gómez-Galvarriato (1998) encontró pruebas de que la productividad en la industria siderúrgica era comparable a la de sus competidores británicos. Este desempeño estuvo, probablemente, asociado con el de la inversión y, hasta cierto punto,

les sugiere que entre 1907-1911 el salario real medio de sus trabajadores cayó solamente 18%, una caída más baja que la de los salarios mínimos (véase Gómez-Galvarriato, 1998).

con la capacidad de adaptar la tecnología para superar los obstáculos impuestos por el menor tamaño del mercado interno.[14]

La impronta del Porfiriato no se observó sólo en la minería, la industria y el sector bancario. Las áreas rurales también fueron transformadas en su estructura social y económica. La administración de Díaz impulsó en forma acelerada la redistribución de las tierras federales y comunales a compañías privadas y a individuos acaudalados.[15] Como señala Reynolds (1970, p. 136):

> Como resultado, el gobierno apoyó lo que equivale a un movimiento de cercamiento de las tierras, en el cual la tierra federal y las propiedades comunales de los campesinos, al igual que otras propiedades privadas con títulos inciertos fueron distribuidas a compañías deslindadoras y a individuos que lograron con éxito recibir prebendas de la administración.

En este proceso se ignoró totalmente el ingreso potencial que podrían obtenerse de la privatización a través de la venta de tierras federales (en parte habían sido previamente grandes propiedades de la Iglesia). El objetivo fue, más bien, extender la propiedad privada a fin de liberar tierras improductivas dándoles la posibilidad de un uso más eficiente. La expropiación y despojo de tierras comunales estuvo inducida por la construcción del ferrocarril, que elevó enormemente su valor de mercado (Katz, 2004).

Las privatizaciones estimularon la concentración de la tierra en grandes latifundios para su uso comercial. De hecho entre 1878 y 1908 el gobierno de Díaz transfirió 30 millones de hectáreas al sector privado, vendiéndolas o entregándolas como pago compensatorio a las compañías deslindadoras (Holden, 1994, ci-

[14] La investigación de Gómez-Galvarriato (1998) sobre grandes empresas en sectores seleccionados concluye que durante el Porfiriato la industria mexicana era crecientemente eficiente y capaz de competir a nivel internacional, eliminando gradualmente las restricciones impuestas por el tamaño relativamente pequeño del mercado local, dado el uso de maquinaria y equipo importado diseñados para escalas de producción más grandes.

[15] A cambio de sus servicios, el gobierno podía conceder hasta una tercera parte del terreno explotado por las compañías deslindadoras (Paz Sánchez, 2000).

tado por Tenorio y Gómez-Galvarriato, 2006). No es de sorprender que para principios de siglo 95% de las tierras cultivables estuviera en manos de 835 familias (Manzanilla Schaffer, 1963). De acuerdo con el censo de 1910 la mayor parte del sector agrícola estaba constituido por 850 propietarios que poseían 8431 haciendas (Newell y Rubio, 1984, citando a González Navarro, 1957). Para finales del Porfiriato, 95% de todas las aldeas indígenas de México habían perdido su tierra comunal (Katz, 1980). Esta expropiación brutal y generalizada llevó a una masiva emigración de campesinos desde sus pueblos para incorporarse a la nueva reserva de mano de obra. Dicha fuerza laboral tarde que temprano encontraba empleo ya fuese en haciendas (en condiciones diferentes y contrastantes que iban desde el trabajo asalariado hasta el peonaje por deuda), en la industria manufacturera o en el sector de servicios.

La expansión de la producción agrícola estuvo concentrada en las materias primas de exportación; por mucho su segmento más dinámico (Solís, 2000). En ese tiempo tendió a declinar la producción agrícola para consumo del mercado interno. Como resultado, de 1877 a 1907 el producto agrícola total creció a una tasa anual media de 0.7%, apenas la mitad de la tasa de expansión demográfica (Solís, 2000).

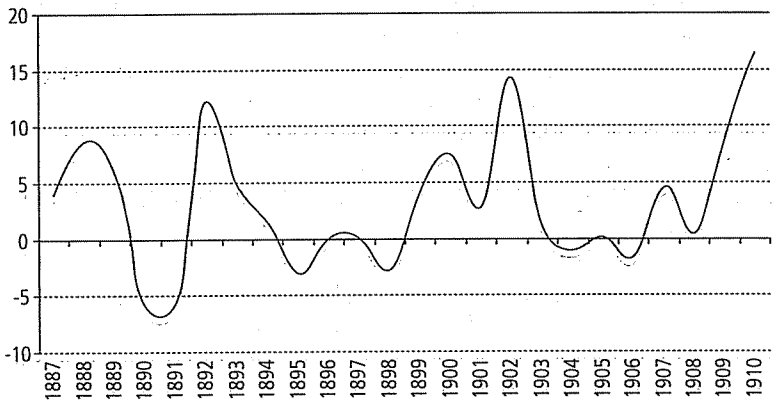
Al inicio de la década de 1900 este modelo de desarrollo empezó a mostrar síntomas de agotamiento. Desde 1904 los salarios reales comenzaron a caer en forma sistemática y persistente (véase gráfica II.4). La sequía de 1907 redujo la producción de alimentos y aumentó sus precios. Para 1911 la baja acumulada en el nivel medio de los salarios reales era de 26% en relación con 1898. Los mineros fueron, tal vez, el único grupo cuyos salarios no se deterioraron en términos reales pero, en contraste, en la agricultura su caída fue severa (Hansen, 1971). Las deudas del peonaje mantuvieron a los trabajadores rurales en extrema pobreza, pues los terratenientes usaban su poder monopolista (en infames tiendas de raya) para comprimir los salarios por debajo de los límites de subsistencia. El hambre y la pobreza eran comunes especialmente en las áreas rurales. Como apunta Haber (1989) la influencia de la pobreza era tanta que el alza en el precio del maíz, por una mala cosecha, reducía el consumo de productos manufacturados por parte de los trabajadores al extremo de provocar una crisis en la industria de confección de ropa de algodón. Al mismo tiempo, el uso de la fuerza para reprimir a los trabajadores y a la oposición política se volvió cada vez más frecuente. Para 1910 la distribución tan desigual de los beneficios y del acceso al poder alcanzó sus propios límites. El descontento creciente en los poblados rurales (causado por el deterioro en sus condiciones de vida y por la sistemática expropiación de sus tierras) combinado con el resentimiento de la emergente clase media (dada su exclusión de las decisiones políticas) y de los trabajadores y campesinos (por su marginación de los beneficios del crecimiento económico) fueron los elementos centrales que llevaron a la formación de una coalición triunfante bajo la bandera de la democracia política, la reforma agraria y los derechos laborales.

Límites y caída

¿Qué fue lo que estuvo mal? Claramente, la contradicción fundamental del Porfiriato estuvo en sus resultados: el desequilibrio creciente entre la rápida expansión de la economía por un lado y el lento progreso social y político por el otro. Porfirio Díaz se había planteado hacer de México una nación industrial moderna. Pero, a pesar de algunos avances en el campo de la educación con el establecimiento de la primaria obligatoria en 1892 y la creación de la Universidad Nacional en 1910 (Paz Sánchez, 2000),[16] para ese año sólo 20% de mexicanos de 10 o más años de edad podían leer y escribir (cuadro A.3). La esperanza de vida al nacer, probablemente, no era mucho mayor de 30 años (cuadro A.3) y algunas estimaciones sugieren que en promedio la esperanza de vida cayó entre 1895 y 1910 (Rosenzweig, 1965). También entre 1895 y 1910 la mortalidad infantil subió de 160 a 216 por millar (Paz Sánchez, 2000, citando *Estadísticas sociales del Porfiriato*). En el contexto de una amplia reserva de mano de obra que aumentó a lo largo del tiempo

[16] Entre 1877-1878 y 1910-1911 el gasto público en educación subió de 3.2 a 6.8% medido como proporción del gasto público total, y la matrícula en las escuelas públicas se incrementó de 142000 a 658000 alumnos entre 1878 y 1907 (Paz Sánchez, 2000).

GRÁFICA II.5. *Tasa de inflación 1887-1910 (Variación anual del índice de precios al consumidor, en porcentajes)*



FUENTE: Gómez-Galvarriato y Mussachio (2000).

debido al desplazamiento de artesanos por las modernas industrias y por su crecimiento demográfico natural, la modernización poco hizo para mejorar las condiciones de vida de los pobres. Así el salario mínimo real en 1911 había caído 7% del nivel que tenía en 1877 (Rosensweig, 1965).[17]

Más aún como resultado de la depreciación persistente del tipo de cambio real que tuvo lugar desde el decenio de 1880 hasta principios de la década de 1900, y de las sequías de los tres últimos años del Porfiriato, la inflación se aceleró. En efecto, el nivel de precios se incrementó a una tasa anual de 2.1% entre 1894 y 1904, y de 5% por año entre 1904 y 1910 (Gómez-Galvarriato y Mussachio, 2000) (véase gráfica II.5). La última década del Porfiriato estuvo marcada por una baja en el ritmo de crecimiento de la población y un incremento neto de la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos, lo cual Reynolds (1970) tomó como prueba de que en ese periodo las condiciones económicas se deterioraron para grandes grupos de la población. Con dos tercios de la población todavía viviendo en áreas rurales y dos tercios de la fuerza de trabajo empleada en actividades agrícolas, en 1895 (Keesing, 1969) México aún tenía una economía atrasada y en conjunto una sociedad también atrasada.

[17] Según Bulnes (1952), el salario de un peón de hacienda medido en maíz equivalía a una cuarta parte del valor que tenía al término de la era colonial.

Existían, además, limitaciones en el diseño de la estrategia de desarrollo. Dos de ellas fueron particularmente relevantes. Primero, en lugar de incrementar la movilidad de la fuerza de trabajo en el Porfiriato, el sistema de cercado de tierras reforzó los lazos de dependencia en las áreas rurales. Despojada de la tierra, la vasta mayoría de la población rural fue obligada a trabajar en forma permanente como peones atados por deudas a las haciendas. Así, al tiempo que la expansión del ferrocarril creaba un mercado nacional, enormes contingentes de la población no tuvieron la posibilidad de incorporarse a él. Esto se reflejó, como vimos, en el desarrollo extremadamente desigual de la producción agrícola.

Un segundo aspecto tuvo que ver con las fuentes de recursos financieros para el desarrollo. El sistema bancario existente tenía una naturaleza dual que era incompatible con las necesidades financieras de una economía que estaba atravesando un proceso de transformación estructural. Para 1897 no había banco que tuviese autorización legal de otorgar préstamos por un periodo mayor a un año. Para 1910 algunos bancos fueron legalmente autorizados para otorgar dichos préstamos, pero la mayoría se dedicaron a la inversión en bienes raíces. De los 47 bancos que operaban en 1911, solo 10 estaban legalmente autorizados para otorgar préstamos por plazos de más de un año (Haber, 1997). Más aún, el crédito bancario se otorgaba a grandes y bien conocidas empresas, cuyos administradores estaban estrechamente asociados o relacionados con la élite bancaria. La mayoría restante de empresas prácticamente no tenía acceso al capital financiero. Su crecimiento potencial estaba restringido a sus propios recursos y a la capacidad de reinversión de sus propias ganancias. La mayor disponibilidad de préstamos a corto plazo servía, cuando mucho, para satisfacer las necesidades comerciales (Bortz y Haber, 2002). A su vez, la primera ola de industrialización fue impulsada por inversionistas extranjeros y por la élite comercial que la financió

mediante la reinversión de sus ganancias acumuladas.[18] A finales del Porfiriato, México todavía enfrentaba la urgente necesidad de crear instituciones bancarias modernas capaces de financiar inversiones de largo plazo por parte de empresas distintas a las asociadas con la élite bancaria. Para lograrlo era necesario permitir la competencia en el sector bancario con el fin de cambiar su naturaleza altamente concentradora.

Finalmente, ¿qué puede decirse del papel que desempeño el Estado en cuanto a la búsqueda del desarrollo que emprendió el Porfiriato? De acuerdo con la retórica de la élite porfiriana, además de asegurar la paz social y participar en proyectos de infraestructura, el Estado tenía que garantizar las mejores condiciones para la inversión privada y evitar, en principio, su intervención directa en la esfera productiva. Sin embargo, en la práctica, el Estado en el Porfiriato intervino en forma conspicua y significativa en varias áreas de actividad económica. De hecho, la banca estuvo estrictamente regulada, la política comercial fue usada explícitamente para promover actividades seleccionadas en la manufactura y la agricultura, y el sector público intervino de manera persistente para promover inversiones en la red ferroviaria.[19] Sin embargo, cabe observar que durante el Porfiriato entre seis y 10% del gasto público total se dirigió a la formación de capital (Rosenzweig, 1965). Más aún, la inversión pública probablemente nunca significó más de 5% del total de la formación bruta de capital. Esto fue, en parte, explicable por la tradición de violencia que obligó a encausar parte importante de los recursos del gobierno al ejército.[20] Además, el gasto del gobierno estuvo restringido por la estructura fiscal. A pesar de

[18] Para una análisis de las finanzas, la banca y la industria durante el Porfiriato, véanse Batiz y Canudas (1980) y Haber (1989).

[19] El contraste de los pronunciamientos liberales del Porfiriato y sus varias acciones intervencionistas en la economía, ha sido destacado sólo recientemente en la bibliografía especializada. Las interpretaciones revisionistas del Porfiriato van en contra de su percepción tradicional como un régimen esencialmente basado en una política de *laissez faire*.

[20] Más de la mitad de los empleados públicos de bajo rango eran miembros de las fuerzas armadas, y 38% del presupuesto federal de 1888 fue destinado a ellas. Compárese, por ejemplo, con el 18% correspondiente a Brasil, y el hecho de que, en números totales, entre el ejército y la marina mexicana, eran el doble del contingente militar de Brasil (Marichal y Topik, 2003).

su exitosa reforma para ampliar la base potencial de contribuyentes, no se logró recaudar ingresos públicos suficientes para estar a la par con las necesidades de una política social que enfrentase los crecientes problemas sociales que acompañaron a la dispar distribución de los beneficios del crecimiento económico.[21] En 1910 el gasto total del gobierno de todos los niveles representaba solo 7.2% del PIB, y el gasto federal 4.4%, similar al gobierno colonial en 1800. Estos eran niveles inferiores a los que entonces prevalecían en Europa o inclusive en Brasil, donde el gobierno central gastaba 13.4% del PIB (Coatsworth, 1985).

Con el logro de la estabilidad política, el surgimiento de un mercado nacional más integrado, la creación de instituciones económicas clave y el uso de diversos instrumentos de política para regular y promover actividades fundamentales (la banca y algunas manufacturas seleccionadas) se eliminaron ciertas barreras que mantenían estancada a la economía mexicana. Sin embargo, el limitado monto de recursos públicos aunado a la exclusión de vastos contingentes de la población de los beneficios de la transformación económica, y la falta de competencia en el sector financiero y en otros mercados, terminaron por descarrilar la búsqueda del desarrollo económico emprendida en el Porfiriato.

[21] Sobre este tema, véase Coatsworth (1990).

III. LA REVOLUCIÓN, LOS AÑOS TREINTA Y LA CONSOLIDACIÓN DE UN ESTADO DESARROLLISTA

En 1910, la *Pax* porfiriana llegó a un dramático final con la Revolución mexicana. Una vez más, la ausencia de un consenso social —en medio de una pobreza extendida y disparidades agudas en la distribución del ingreso y de la riqueza— se convirtió en un obstáculo para el desarrollo de México. La construcción de un pacto social estable sólo se lograría tres décadas después. Durante ese proceso, la economía estuvo sujeta a choques políticos (la lucha armada misma seguida por un periodo de inestabilidad política) y a turbulencias económicas (el derrumbe de 1926 a 1932). Sin embargo, en este periodo el Estado mexicano desarrollaría las instituciones e instrumentos de política que con el tiempo permitirían retomar el desarrollo económico a un paso más veloz que en el pasado.

Revolución y surgimiento de un nuevo pacto social

Las casi dos décadas entre el comienzo de la Revolución y la Gran Depresión fue un periodo de gran inestabilidad política. Este periodo fue testigo de la insurrección inicial de Francisco I. Madero en contra de Porfirio Díaz (1910-1911), la reacción dirigida por Victoriano Huerta en 1913, la contrarreacción de los revolucionarios (1913-1914), y una guerra civil entre facciones revolucionarias (1914-1917). Si bien la intensidad de la lucha armada disminuyó de manera significativa posteriormente, la agitación política persistió a lo largo de diez años más, marcados por los asesinatos de figuras importantes como Emiliano Zapata (1919), Venustiano Carranza (1920), Pancho Villa (1923) y Álvaro Obregón (1928), levantamientos militares en 1923, 1927 y 1929, y una guerra civil de tres años localizada en el centro-oeste de México (1926-1929) en torno al carácter anticlerical de la nueva constitución (la Guerra Cristera).

Las etapas más violentas de la Revolución mexicana terminaron con la creación de una nueva constitución en 1917.[1] Tomando la Constitución liberal de 1857 como punto de partida, la nueva constitución fortaleció al Poder Ejecutivo al conceder al presidente el poder de veto y el derecho de iniciar legislación y de emitir decretos personales en circunstancias especiales, a la vez que le impedía perpetuarse en el poder al prohibir la reelección (el punto capital en el llamado de Madero en contra de Díaz). También restringió la injerencia de extranjeros en la política (artículo 33) y en la economía.[2] Más fundamental desde un punto de vista económico, la Constitución de 1917 redefinió el marco legal de la propiedad de la tierra (artículo 27) y de las relaciones laborales (artículo 123). El artículo 27 puso a la nación por encima de la propiedad privada en cuanto a la tierra, agua y recursos del subsuelo. Este artículo presentaba dos aspectos básicos. En primer lugar, proveyó la base jurídica para una reforma agraria a través de la expropiación de grandes extensiones de tierra para convertirlas en ejidos, un sistema de tenencia de la tierra que combinaba la propiedad colectiva y la explotación privada de la tierra ("La propiedad de las tierras y aguas:.. corresponde originariamente a la Nación"). En segundo lugar, aumentó el alcance de la intervención estatal en cuanto a los recursos mineros y petroleros (revocando así el código minero porfirista de 1884) ("Corresponde a la Nación el dominio directo:.. de todos los minerales... tales como... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos"). El artículo 123 es considerado una de las legislaciones laborales más progresistas de la época, estableciendo el derecho a formar sindicatos, un sistema de salarios mínimos, días laborales de ocho horas, una semana laboral de seis días y un salario igual para trabajo igual.

[1] Tello (2007) examina la transformación de la economía mexicana a partir de la Revolución, mostrando cómo algunos de los cambios institucionales, comenzando con la Constitución de 1917, están asociados con cambios importantes en los pactos políticos o sociales y en la manera en que el Estado percibe y ejercita su papel de promotor del desarrollo nacional.

[2] Por ejemplo, al prohibir la adquisición de derechos sobre el suelo o subsuelo del territorio mexicano, a menos de que los extranjeros renunciaran al derecho de reclamar la protección de sus gobiernos respectivos, y también la adquisición de cualquier derecho en áreas fronterizas y costeras.

Un paso fundamental hacia la consolidación de la estabilidad política y la paz social fue la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929.[3] Abarcando todas las fuerzas sociales relevantes de la Revolución mexicana, el PNR pronto se volvió un vehículo funcional para el control político y la única arena legítima en donde arreglar diferencias políticas. La hegemonía total se lograría durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940). Bajo el marco institucional establecido, que estaría presente por más de cincuenta años, el presidente en turno sería la fuerza política más poderosa, sin ninguna oposición relevante en las elecciones presidenciales o en el Congreso. El partido oficial —que cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y luego a Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946— fue el instrumento central de control corporativista a través de una mezcla de cooptación, negociación y represión. Esta mezcla probó ser muy exitosa en retener el poder; hasta 1988, el PRI consiguió victorias con un margen muy amplio en las elecciones presidenciales y, con excepciones recientes y cada vez mayores, en todas las elecciones para gobernadores estatales.

Para 1940 el partido del gobierno ya había formado alianzas sólidas con las fuerzas laborales a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), y controlaba las organizaciones campesinas a través de la Confederación Nacional Campesina (CNC). El sector privado, aunque no incluido de manera formal dentro del partido oficial, fue tomado en cuenta por el sistema político a través de varias cámaras y organizaciones tales como la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) y la Cámara Nacional de Industria de la Transformación (Canacintra) de las industrias manufactureras, y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) del sector mercantil. Por otra parte, en los años cuarenta las fuerzas militares se habían profesionalizado y dejaron de tener un papel político. La era de continuos levantamientos

[3] Para información más detallada sobre la creación del PNR y su papel en la estabilidad política a largo plazo, véanse Córdova (1972, 1973), Garay (2003), y Newell y Rubio (1984).

y revueltas había terminado y comenzaba la muy particular era del México de control autoritario institucionalizado.

Antes de comenzar el análisis de las consecuencias demográficas y económicas del movimiento, vale la pena observar que la Revolución mexicana fue un suceso único en toda Latinoamérica a principios del siglo XX. ¿Por qué México fue la primera nación latinoamericana en tener una revolución social en el siglo XX? ¿Por qué el dominio oligárquico fue depuesto por una movilización social radical y una rebelión campesina en vez de una reforma social y política gradual y pacífica?

Creemos que la clave para responder a estos interrogantes tiene que ver con las raíces económicas de la insurrección campesina. Como argumenta Knight (1986, 1992), lo que distingue a México es la naturaleza de su proceso de comercialización agraria. Al igual que Argentina y Brasil, México experimentó un periodo de expansión de la agricultura capitalista que resultó del crecimiento veloz de las redes ferroviarias y el surgimiento de nuevas oportunidades de exportación. En el caso de Argentina y Brasil, este proceso no llevó al despojo de un gran campesinado indígena. En Argentina el proceso implicó la colonización de la pampa por una fuerte inmigración extranjera, mientras que Brasil expandió sus fronteras cafetaleras hacia el sur utilizando primero esclavos y luego la fuerza de trabajo de colonos. En las regiones con una fuerte presencia de campesinado indígena, tales como el noreste de Brasil o los altiplanos de Bolivia y Perú, el proceso de comercialización agraria no alcanzó un paso suficientemente veloz para amenazar con la desaparición del campesinado tradicional (en el noreste de Brasil, la industria azucarera de hecho estaba en declive, mientras que en Perú el auge de las exportaciones de algodón se centró en las zonas costeras, lejos de las zonas de alta densidad campesina). Como subraya Knight:

> El México porfiriano experimentó un proceso de comercialización agraria "argentino" o "brasileño" que recayó sobre las espaldas de un campesinado "peruano" o "boliviano". Fue esta combinación, única, sobre todo en términos de escala, en Latinoamérica, lo que hizo posible una revolución popular y una precoz reforma agraria en México (Knight, 1992, p. 112).

Lo distintivo y lo que generó la rebelión campesina fue "la yuxtaposición cercana y antagonista de las haciendas/ranchos comerciales y un campesinado populoso, tipificado por Morelos, gran parte de la meseta central, y ciertas regiones clave en el resto de México" (Knight, 1986, p.157).

La Revolución y sus secuelas: consecuencias demográficas y cambios económicos

La Revolución tuvo una influencia demográfica muy profunda. De 1910 a 1921 la población disminuyó en casi un millón de personas, de 15.2 a 14.3 millones (INEGI, 1999a). En este declive, además de las bajas causadas por la guerra civil, otros factores tuvieron una fuerte repercusión, incluyendo la emigración a Estados Unidos, la hambruna, y enfermedades tales como la epidemia de influenza de 1918-1919. De acuerdo con estimaciones recientes (comparativamente altas), el costo demográfico total de la Revolución llegó a casi 2.1 millones (comparable al costo en vidas de la guerra civil española), de las cuales dos terceras partes fueron causadas por exceso en mortalidad, una cuarta parte por pérdidas en natalidad y menos de una décima parte por emigración (véase McCaa, 2003, que también incluye una revisión de estudios anteriores).

La Revolución también tuvo grandes consecuencias económicas. El sistema monetario se vio gravemente afectado. El esfuerzo bélico del gobierno de Huerta[4] y las emisiones monetarias de las distintas facciones revolucionarias, comenzando en abril de 1913, llevaron a un incremento de casi cinco veces la cantidad de dinero de 1910 a 1915 (Cárdenas y Manns, 1987).[5] Esto fue seguido por una rápida depreciación en el tipo de cambio de las varias monedas, hiperinflación, y desconfianza del público hacia el papel moneda.[6] El caos monetario y la

[4] Mientras el ejército federal bajo el mandato de Madero constaba de unos 50 000 efectivos, éste creció a más de 200 000 bajo Huerta (Brown, 1993).

[5] Para un análisis de la hiperinflación, véanse también Kemmerer (1940) y Maurer (2002).

[6] Para abril de 1916 había más de 21 tipos de dinero impreso en circulación (Cavazos Lerma, 1976).

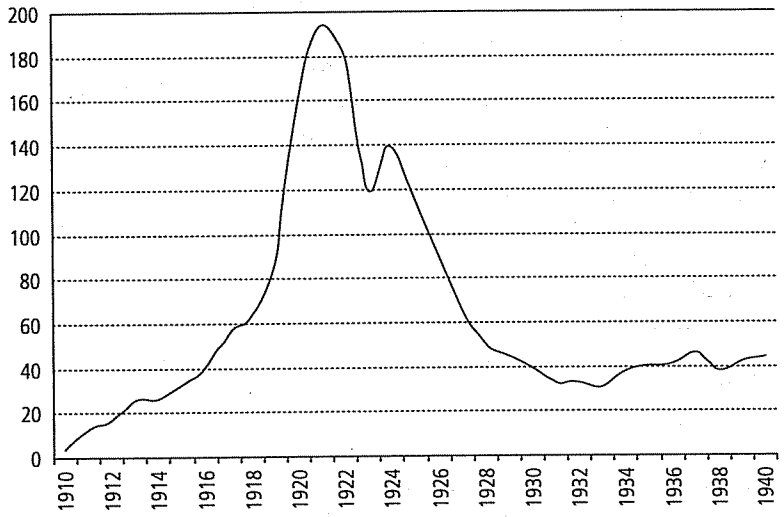
intervención de los bancos en 1916-1917 llevaron al derrumbe del sistema bancario del Porfiriato. Durante la Revolución los bancos fueron sujetos a muchas presiones adversas (Fujigaki, 2006). Huerta les impuso la práctica de préstamos forzados, mientras que los revolucionarios eran hostiles a los bancos, y eventualmente el gobierno ordenó su intervención.

La producción y la inversión fueron muy afectadas en varias áreas.[7] Además de traer el caos monetario, los años de conflicto armado habían trastornado el sistema ferrocarrilero y detenido la producción en ciertas áreas. Las actividades agrícolas fueron en general las más afectadas, con la producción de maíz cayendo alrededor de 40% entre 1910 y 1920 (Vernon, 1963; véase también Meyer, 2004). Las actividades manufactureras bien podrían haber caído en alrededor de una cuarta parte en la misma década (INEGI, 1999a, basado en Robles, 1960). Tanto las industrias de bienes de consumo (textiles, cerveza, tabaco) como la producción de bienes intermedios (cemento, acero) fueron afectadas adversamente, siendo mayores los efectos en esta última. Muchas industrias de productos intermedios fueron cerradas debido al trastorno de las redes de transporte y comunicaciones y el colapso del sistema monetario. Haber y Razo (2000) documentan el declive en la producción y productividad manufactureras y la caída de la confianza de los inversionistas (como lo indica la evolución de un índice real, ajustado por inflación, de precios de las acciones). El derrumbe del orden social y legal establecido, la caída del mercado nacional y del sistema monetario interno, y la incertidumbre que esto trajo, probó ser letal para las inversiones. Aunque la capacidad productiva no fue físicamente destruída, se deterioró considerablemente en la medida en que, aparte de ciertas áreas, no se hizo inversión o mantenimiento alguno.

El petróleo en la costa del Golfo así como la producción de henequén en Yucatán y algunas actividades dedicadas al abastecimiento de los ejércitos vieron, en cambio, un crecimiento

[7] Los efectos de la Revolución en la actividad económica han sido tema de controversias. Womack (1978) es de los primeros en criticar la visión convencional de que fue un periodo de caos y declive. Para una evaluación similar más reciente, véase Meyer (2004). Para una crítica de la tesis de Womack, véase Paz Sánchez (2006).

GRÁFICA III.1. *Producción de petróleo, 1910-1940 (millones de barriles)*



FUENTE: INEGI (1999a).

en su producción. El primer auge petrolero mexicano, bajo la égida de compañías británicas y estadunidenses en la costa del Golfo, llegó a un pico de producción a principio de los años veinte (véase gráfica III.1). Mientras México producía apenas 1% del petróleo mundial en 1910 (Hall, 1995), para 1921 producía 25%, el segundo lugar mundial después de Estados Unidos (Haber *et al.*, 2003a). Para 1921 México producía seis veces más petróleo que Rusia, el tercer productor a nivel mundial (véase cuadro III.1), y la producción de México significaba más de 40% del incremento de la producción petrolífera a nivel mundial entre 1910 y 1921. En 1919, México satisfacía 14% del amplio consumo de productos petrolíferos de Estados Unidos (comparado con un magro 1% en 1911), y más de 80% del petróleo era exportado a Estados Unidos (Brown, 1993). Al mismo tiempo las compañías estadunidenses producían 73% del total de petróleo generado en México, las británicas 21%, las holandesas 4%, y las hispano-mexicanas 2% (Departamento de Comercio de Estados Unidos, citado por Brown, 1993). Un punto interesante es que el auge petrolero comenzó en plena lucha armada, con su producción aumentando cada año durante la Revolución de 3.6 millones de barriles al principio de la década a más de 40 millones en 1916 y a más de 157 millones en 1920 (véase gráfica III.1). Además de las atractivas oportunidades para ganancias creadas por los recientes descubrimientos de petróleo, un factor mayor fue que las facciones revolucionarias evitaron dañar plantas industriales, maquinaria y equipo.

CUADRO III.1. *Principales productores de petróleo en el mundo (millones de barriles)*

	1910	*1916*	*1921*	*1927*
Estados Unidos	209.6	300.8	472.2	903.8
Rusia	70.3	65.8	29.0	72.4
Venezuela	—	—	1.4	64.4
México	*3.6*	*40.5*	*193.4*	*64.1*
Persia	—	4.5	16.7	36.8
Colonias holandesas	11.0	12.5	17.0	21.4
Colombia	—	—	—	14.6

FUENTE: Sterret y Davis (1928), citado por Meyer (1991).

La expansión de exportaciones que se dio durante la Revolución (más o menos de 1915 a 1920) fue más allá del auge petrolero, abarcando productos minerales (plata, cobre y plomo) y productos agropecuarios (henequén, ixtle, café y ganado).[8] Las razones por las que la expansión exportadora porfirista continuó, interrumpida solamente en 1913 y 1914, tiene que ver con la localización de algunas de las actividades de exportación en áreas relativamente libres de guerra y cerca del océano (y por ende menos dependientes de la trastornada red ferroviaria). Este fue el caso del petróleo y del café en la costa del Golfo y del henequén en Yucatán. Vale la pena notar que el crecimiento de los ingresos por exportación se aceleró entre 1915 y 1920 más allá de las tasas registradas durante el Porfiriato; buena parte de esta aceleración se debió al alza de precios (Kuntz Ficker, 2004). La tendencia ascendente de las exportaciones continuó hasta 1925, cuando terminaba la época de exportaciones que había comenzado a mediados de los años ochenta del siglo XIX.

[8] Sobre el desempeño comercial, véase Kuntz Ficker (2004, 2007).

Al terminar las etapas más violentas de la Revolución la economía comenzó a recobrar ímpetu. Su recuperación fue precedida por el fin de la hiperinflación. El regreso al patrón oro en 1916 creó la base para una rápida estabilización de precios. Hubo dos factores detrás de la estabilización de precios. Cárdenas y Manns (1987), siguiendo a Kemmerer (1940), argumentan que, a la par que los billetes en circulación progresivamente perdían la función de dinero, una reversión de la ley de Gresham tuvo lugar con los billetes ("dinero malo") siendo reemplazados por oro y plata ("dinero bueno"). La sustitución de monedas ocurrió en cuestión de días. Como dice Kemmerer (1940, pp. 114-115):

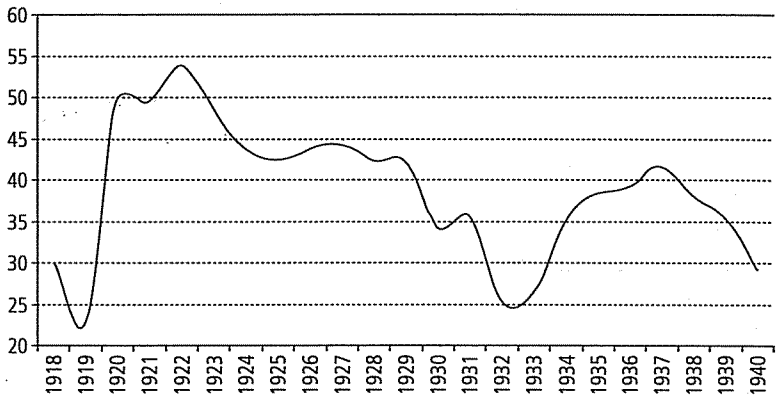
> En esa coyuntura ocurrió un fenómeno monetario extraordinario, uno de los hechos sobresalientes de la historia monetaria reciente. Fue el repentino e inesperado regreso, del atesoramiento a la circulación activa, de un enorme volumen de monedas de oro y plata, sacando de circulación prácticamente todo el papel moneda y poniendo directamente al país de nuevo en el patrón oro —y todo en un periodo sorprendentemente breve de unos pocos días.
>
> Al valor de menos de un centavo oro a un peso, los infalsificables probaron ser demasiado baratos para poder desempeñar convenientemente las funciones del dinero y el público se hartó de ellos. Nadie confiaba en ellos, nadie los quería. El mismo gobierno se rehusó a aceptarlos para la mayoría de sus impuestos... En tal atmósfera, los billetes desaparecieron rápidamente de circulación alrededor de la última semana de noviembre, y las monedas de oro y plata regresaron a la circulación general de manera casi mágica. Los billetes murieron en el camino y las monedas salieron del atesoramiento para encargarse de la labor monetaria del país.

En este proceso tuvo mucho que ver un segundo factor (ya aludido por Kemmerer en la cita anterior): la decisión del gobierno de Carranza de cobrar los impuestos en oro y plata. Esto ha sido considerado como una "reforma fiscal" que, como en interpretaciones basadas en expectativas racionales, entre otras, siempre está detrás del final abrupto de una inflación alta (Cárdenas y Manns, 1987). De cualquier manera, la decisión del gobierno implicaba que los billetes no funcionarían como medio de pago, actuando así como una reforma monetaria que estabilizó los precios en términos de las monedas nuevamente en circulación. El papel moneda no circularía otra vez en grandes cantidades sino hasta finales de 1931.

La recuperación económica fue estimulada por el reinicio de exportaciones de minerales (plata, plomo, zinc y cobre) y un auge a nivel mundial del henequén (Vernon, 1963) aunque el monto total de exportaciones comenzó a caer después de 1922 cuando el auge petrolero terminó (véase gráfica III.2). Las actividades manufactureras comenzaron a crecer en 1919, probablemente impulsadas por el movimiento de capital y la fuerza laboral desde la agricultura (Vernon, 1963), al llegar en 1926 a un nivel 44% más alto que en 1910 (INEGI, 1999a). Esta rápida recuperación fue posible gracias al hecho de que las plantas manufactureras no sufrieron daños (FCE, 1963). Los revolucionarios vieron a las grandes empresas y negocios como fuentes importantes de financiamiento, tanto obligatorio como voluntario. Según Cárdenas (1990), las dos mayores razones de por qué los revolucionarios no destruyeron capital manufacturero fueron, en el caso de empresas extranjeras, el miedo a represalias de Estados Unidos, que abastecía la mayor parte de los armamentos, y en el caso de firmas nacionales, para proteger una fuente de ingresos que a través de la confiscación contribuiría a la Revolución. Así, ninguna empresa grande había sido destruida y las estructuras productivas y organizativas manufactureras no habían cambiado por causa de la Revolución. Su alta concentración pudo incluso haber aumentado, y los puestos de mando oligopolistas estaban en manos de los mismos empresarios de antaño (Haber, 1989). Sin embargo, la caída de las inversiones había reducido su productividad y competitividad, intensificando la necesidad de protección comercial. De hecho, en 1917, la primera Conferencia Nacional de Empresarios Industriales —organizada por la Secretaría de Industria y Comercio— estuvo de acuerdo en la necesidad de protección comercial y la creación de un banco dedicado a financiar las actividades industriales (FCE, 1963).

La rápida recuperación de la economía —sobre todo la manufactura— después de 1917, cuando la fase más violenta de la Revolución había terminado y la estabilidad monetaria había sido restaurada, puede parecer extraña ya que la inestabilidad

GRÁFICA III.2. *Volumen de exportaciones, 1918-1940 (índice 1970=100)*



FUENTE: *Oxford Latin American Economics History Database* (OxLAD).

política duraría todavía más de una década. Esto ha llevado a Haber y Razo (2000) a poner en duda el análisis convencional sobre los vínculos entre la inestabilidad política y el crecimiento económico, que argumenta que un entorno político inestable torna los derechos de propiedad más inseguros y las políticas gubernamentales más inciertas, deprimiendo así el crecimiento. Tienden a negar, basándose en la experiencia mexicana, que exista una conexión necesaria entre la inestabilidad política y la seguridad de los derechos de propiedad y sugieren que quizá los empresarios sean menos sensibles a los cambios institucionales de lo que la bibliografía existente afirma (Haber y Razo, 2000).

La Revolución también trajo consigo transformaciones sociales importantes. Aunque hubo poca redistribución de tierras antes de mediados de los años treinta (véase cuadro III.4), el peonaje fue debilitado considerablemente y en algunas zonas (centro-sur) desapareció por completo. Respecto a la industria, Bortz (2000) y Gómez-Galvarriato (2002) han documentado el cambio en las relaciones capital-trabajo en la industria textil durante la Revolución y el periodo subsecuente: el incremento en la densidad y fuerza sindical, las mejoras en las condiciones

laborales —incluyendo la reducción de horas laborales de doce a ocho horas— y el incremento sustancial en los salarios reales de 1920 a 1929 (a pesar del estancamiento de los niveles de productividad) después de los vaivenes durante la fase armada de la Revolución.[9]

RECESIÓN Y DEPRESIÓN DE 1926 A 1932

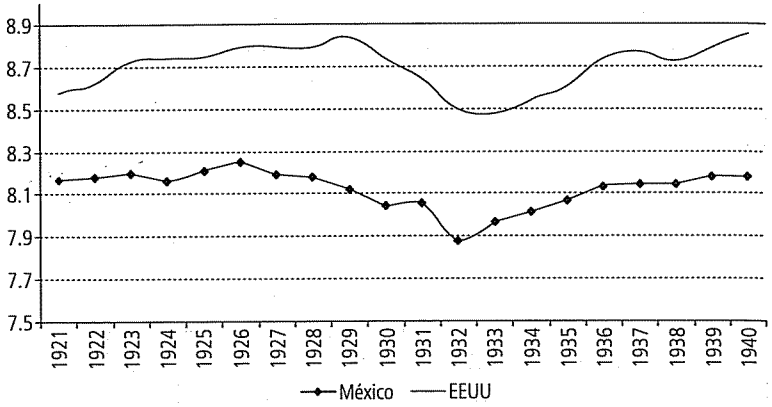
La economía mexicana tuvo su propia debacle de 1926 a 1932, que empezó antes (y terminó más pronto) que en Estados Unidos y Europa Occidental (véase gráfica III.3). La dificultades de balanza de pagos comenzaron a mediados de 1926 como resultado de la recesión de Estados Unidos y la reducción en las exportaciones de minerales y petróleo (Cárdenas, 1994). La tasa de inversión (como una fracción del producto interno bruto comenzó a caer en 1926 y entre 1925 y 1932 tuvo un declive de 12.1 a 4.5% (*Oxford Latin American Economic History Database* [OxLAD]). En 1932, el PIB se encontraba 24% debajo de su pico de 1926 (INEGI, 1999a). En el mismo periodo la producción manufacturera cayó casi 9% (INEGI, 1999a, basado en Robles, 1960) y la producción agrícola 14.8% (OxLAD). Tras estabilizarse a principios de la década de 1920 después de una deflación, los precios volvieron a caer otra vez en 1926 y para 1932, en el punto más bajo de la deflación, el nivel de precios había caído 25% (véase gráfica III.4). El crédito bancario se contrajo de 342 millones de pesos en 1925 a 245 millones en 1932, caída de 28% (Solís, 2000).

Un primer factor en estos sucesos fue el declive de las exportaciones petroleras determinado por una caída en la producción.[10] Después del pico en 1921, en los siguientes 11 años la producción petrolera cayó de manera casi continua y vertiginosa llegando en 1933 a solo 16% de lo que había sido

[9] Las diferentes oleadas de paros durante la Revolución que exigían incrementos salariales y mejoras en las condiciones laborales son descritas por Cárdenas (2003).

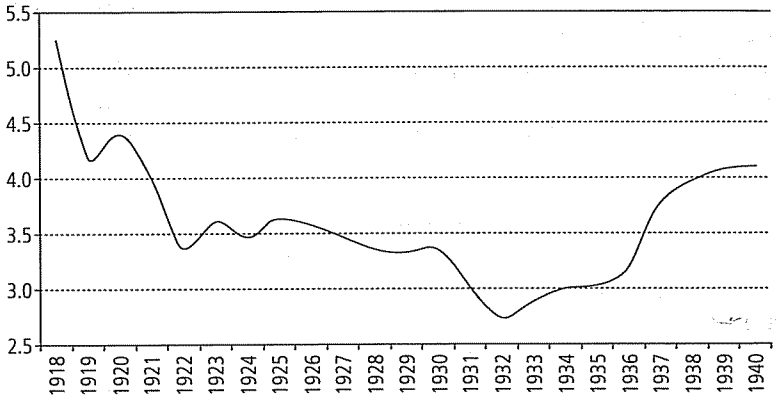
[10] Dada la falta de eslabonamientos internos de la producción de petróleo (excepto en el aspecto fiscal), el fin del auge petrolero seguramente no tuvo una influencia directa mayor en el nivel general de la actividad económica.

GRÁFICA III.3. *PIB per cápita en México y Estados Unidos, 1921-1940*



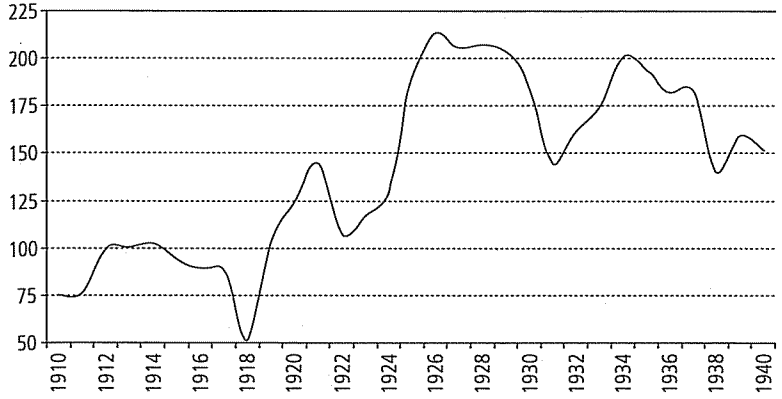
NOTAS: Logaritmo natural del PIB per cápita.
El PIB per cápita de México está en precios constantes de 1970.
El PIB per cápita de EUA está en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990.
FUENTE: INEGI (1999a) y Maddison (2006).

GRÁFICA III.4. *Índice de precios al mayoreo en la Ciudad de México, 1918-1940*



NOTA: Promedios anuales; índice 1978 = 100.
FUENTE: INEGI (1999a).

GRÁFICA III.5. *Términos de intercambio, 1910-1940 (índice 1970=100)*



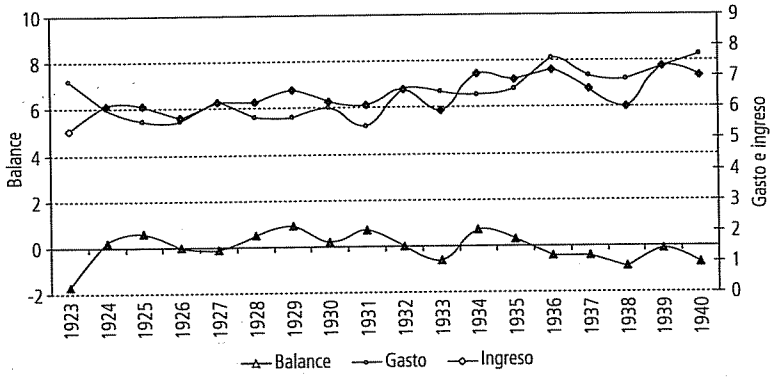
FUENTE: *Oxford Latin American Economics History Database* (OxLAD).

en 1921 (véase gráfica III.1). El nivel pico de producción petrolera no se volvería a alcanzar hasta mediados de la década de 1970 (INEGI, 1999a). Se ha debatido sobre las causas del declive, si fue por razones geológicas o institucionales. Las pruebas parecen favorecer la hipótesis de que a México se le acabaron los depósitos petroleros que pudieran ser explotados a costos competitivos (Haber *et al.*, 2003a.) pero la controversia entre las compañías petroleras y el gobierno mexicano sobre los derechos de propiedad de los recursos del subsuelo (artículo 27) y el descubrimiento de mantos petrolíferos en Venezuela también deben haber contribuido a que las compañías petroleras volcasen sus operaciones fuera de México.[11]

El efecto del declive de las exportaciones petroleras se agravó por la reducción de ingresos de exportación de plata y otros metales (cobre, plomo, zinc) que reflejaban una caída de los términos de intercambio (véase gráfica III.5). Siguió una caída en el gasto público, ya que los ingresos fiscales provenientes de la producción y exportación de petróleo representa-

[11] Para un análisis económico y político de la industria petrolera y las controversias sobre el petróleo en este periodo, véase Meyer (1968).

GRÁFICA III.6. *Finanzas del gobierno federal (porciento del PIB)*



FUENTE: INEGI (1999a).

ban, a principios de los años veinte, una tercera parte de los ingresos gubernamentales (una participación que pasó a ser de sólo 12% en 1927) y el gobierno persiguió activamente un presupuesto equilibrado (de hecho, el gobierno generó amplios superávits fiscales de 1928 a 1931) (véase gráfica III.6). Los ajustes fiscales se concentraron en el gasto corriente además de un incremento en los impuestos. Mientras a los empleados públicos se les despedía y los salarios de los trabajadores del gobierno disminuían, el gasto público se mantuvo activo en las áreas de mejoras del sistema ferroviario y de carreteras, dos empresas importantes en la formación de capital. Intencional o no, este modelo de respuesta evitó un mayor deterioro en el potencial productivo de la economía y explica por qué las industrias de bienes de consumo sufrieron más con la recesión que las industrias de bienes intermedios (Haber, 1989).

La política monetaria también fue procíclica, ya que el gobierno buscó activamente prevenir una depreciación del peso acuñando menos monedas. Así, la producción de monedas de oro y plata cayó de 29.4 y 30 millones de pesos, respectivamente, en 1926 a 1.3 y 26.9 millones, respectivamente, en 1928 (Cárdenas, 1982). Esto disminuyó la oferta monetaria y deprimió aún más la demanda agregada.

Las dificultades económicas que comenzaron en 1926 fueron repentinamente agravadas por la repercusión de la Gran Depresión en la economía de Estados Unidos. Los mecanismos y la respuesta inicial de política fueron similares a los del periodo de 1926-1929, pero el choque externo fue mucho más devastador y las políticas monetarias y fiscales más draconianas. La depresión se hizo sentir a través de un declive agudo en el volumen de exportaciones (40% entre 1929 y 1932) y en los términos de intercambio (22%) (OxLAD) (véanse gráficas III.2 y III.5). El declive en el poder adquisitivo de las exportaciones fue el segundo más severo (después de Chile) entre 15 países latinoamericanos (Bulmer-Thomas, 2003). La caída de las exportaciones tuvo un efecto directo inicial sobre la demanda agregada, que fue atenuado por el hecho de que, excepto por la conexión fiscal, el petróleo y, en menor medida, la minería no tenía eslabonamientos fuertes con el resto de la economía, incluyendo eslabonamientos hacia adelante, hacia atrás y de demanda final. Con alrededor de 65% de las exportaciones totales, estos sectores sólo empleaban 3% de la fuerza de trabajo no rural (Cárdenas, 1984).

Más importantes fueron los efectos depresivos del declive de los ingresos por exportación transmitidos al resto de la economía a través de dos mecanismos (véase Cárdenas, 2000). El primero fue el mecanismo clásico de precio-flujo-metálico. El déficit comercial que provocó la caída de ingresos por exportación detonó un flujo al exterior de oro y plata que ocasionó una contracción de la oferta de dinero en 60.2% entre 1929 y 1931 (Cárdenas, 1984), un declive mucho mayor que el de Estados Unidos (26.5%) y, de hecho, el declive más marcado entre un grupo de 12 países latinoamericanos (Bulmer-Thomas, 2003).[12] Aunado al proceso deflacionario generado por el declive en la demanda agregada (los precios al mayoreo cayeron 19% durante 1929-1932) (véase gráfica III.4), la contracción real y nominal en los medios de pagos trajo a su vez un incremento en las tasas reales de interés y una reducción del gasto privado (Cárdenas, 1984).

[12] Los datos de Bulmer-Thomas (basados en el Anuario Estadístico de la Liga de las Naciones) se refieren solamente a los depósitos en cuenta corriente y a plazo de los bancos comerciales.

El segundo mecanismo operó, como en el periodo anterior, mediante la reducción de ingresos y gastos gubernamentales, ya que 50% de los ingresos fiscales provenían del comercio exterior (Cárdenas, 1984). El colapso del sector externo redujo los ingresos gubernamentales en 34% de 1929 a 1932 (INEGI, 1999a) a pesar de los esfuerzos por incrementar la recaudación fiscal. Sin acceso a crédito extranjero (México había caído en moratoria de la deuda desde la Revolución) o crédito interno (dada la desconfianza pública hacia los billetes y a pesar de contar con un banco central desde 1925), el gobierno, en una primera etapa, adoptó una política de recortar gastos a la par de la caída en los ingresos. Así, el gasto gubernamental (sobre todo en inversiones) cayó 23% entre 1929 y 1932 (INEGI, 1999a), luego de un declive en 11% que había tenido lugar entre 1927 y 1929.

El resultado fue un declive de 21% en el PIB entre 1928 y 1932 (INEGI, 1999a) que se dejó sentir en una marcada caída en la producción industrial, mayor que en la agricultura, y un incremento en el desempleo. Una mala cosecha en 1929, causada por el mal tiempo, agravó aún más los efectos de la Gran Depresión sobre la demanda agregada, ya que la mayoría de la población dependía de la agricultura para su sobrevivencia (Cárdenas, 1984; Fitzgerald, 1984). El aumento en el desempleo fue exacerbado por la deportación entre 1930 y 1933 de más de 300 000 trabajadores mexicanos que residían en Estados Unidos. Estos trabajadores representaban casi 6% de la mano de obra empleada en 1930 (Carreras de Velasco, 1974).

La recuperación económica y el crecimiento impulsado por la industria de 1933 a 1940

La debacle vino como un golpe fuerte a la recuperación leve de inversiones que había comenzado a fines de los años diez. Sin embargo, en retrospectiva, la debacle trajo consigo importantes cambios positivos en la política económica. Como hemos visto, desde mediados de los años veinte hasta marzo de 1932, el gobierno siguió una política monetaria y cambiaria muy ortodoxa, al tratar de mantener estable el tipo de cambio del peso

plata mediante la contracción de la oferta monetaria al tiempo que se mantenía oficialmente bajo el patrón oro. La política fiscal fue igualmente procíclica, buscando un presupuesto equilibrado (e incluso superávits presupuestales) a través de una reducción de empleos gubernamentales, recortes en los sueldos de los empleados gubernamentales y un incremento en los impuestos extraordinarios. Sin embargo, después de esta fase inicial de la depresión, México se convirtió en un país reactivo (en palabras de Díaz-Alejandro, 1984), abandonando la ortodoxia en las políticas macroeconómicas, comercial y de deuda. La política monetaria se volvió expansiva; bajo la acción del gobierno la oferta de dinero aumentó 31% en 1932 y 15% en 1933, en tanto que la tasa de interés cayó de 12% en 1931 a 8% en 1932 (Cárdenas, 1984). Eventualmente, en marzo de 1932, el gobierno dejó que el peso flotara *vis-à-vis* el dólar estadunidense, llevando a una devaluación del peso de 2.67 a 3.60 pesos por dólar a finales de 1933 cuando el tipo de cambio volvió a quedar fijo. Esto implicó una devaluación de 35% respecto a febrero de 1932. Incluso después de fijado el tipo de cambio nominal, el tipo de cambio real continuó depreciándose (casi en 20%) entre 1933 y 1935 debido a la inflación en Estados Unidos combinada con la estabilidad de precios en México (Cárdenas, 1984). El estímulo a los sectores de bienes comerciables de la economía causados por la devaluación aguda de 1932-1933 fue reforzado en marzo de 1938 por una nueva devaluación, haciendo que el precio relativo de los bienes de consumo importados (relativos a los precios internos de bienes similares) se incrementara en más de 91% de 1929 a 1939 (Cárdenas, 2000). Tal depreciación real del tipo de cambio ayudó a impulsar un proceso de sustitución de importaciones ya que la demanda de bienes importados se desplazó hacia los bienes locales. Además, con Alberto J. Pani en la Secretaría de Hacienda, el gobierno relajó su política fiscal, y de 1931 a 1933 un superávit fiscal de 0.7% del PIB se convirtió en un déficit de 0.6% (véase gráfica III.6).[13]

[13] Es dudoso, sin embargo, que este cambio pueda interpretarse como un giro hacia una política fiscal expansionista tal como Cárdenas (1984) asevera. Dado el derrumbe del producto, y por ende de los ingresos gubernamentales en 1932 (una caída de 15% del PIB), el balance estructural presupuestal, el in-

CUADRO III.2. *Comparación de la Gran Depresión con la recesión de 1938 (porcentajes)*

	Depresión 1929-1932[a]	*Recesión de 1938*[b]
Exportaciones	-29.5	-25.2
Términos de intercambio	-7.5[c]	-23.5
Reservas internacionales	-8.6[c]	-56.3
Oferta monetaria (M1)	-18.4[c]	10.8
Producto (PIB)	-6.3	1.6
Valor agregado industrial	-10.5	4.0

[a] Tasa de cambio promedio anual en 1929-1932

[b] Tasa de cambio 1937-1938.

[c] Estas variables alcanzaron un valor mínimo en 1931. Los datos para 1929-1931 son -15.8% (términos de intercambio), -31.7% (reservas) y -25.4% (M1).

FUENTE: Cárdenas (1982).

Durante la administración de Cárdenas (1934-1940), con Eduardo Suárez como secretario de Hacienda, la política fiscal se volvió claramente contracíclica y los déficit presupuestales fueron implementados para estimular las inversiones productivas y sociales.[14] Un ejemplo de esta política contracíclica fue la reacción a la crisis de balanza de pagos de 1938 ocasionada por la recesión estadunidense de 1937 y la fuga de capital en 1938, año de la nacionalización del petróleo. El déficit fiscal llegó a 13% del gasto público a la vez que la oferta de dinero se incrementó en casi 11%. El peso se devaluó de 3.6 a 4.5 unidades por dolar en 1938 y 5.2 en 1939 (promedios anuales). A pesar de que el choque externo fue parecido en tamaño a los de los años de la Gran Depresión, el PIB se incrementó en 1.6% (y la producción industrial aumentó en 4%) comparado con reducciones anuales de 6.3% (y 10.5% en producción industrial) de 1929 a 1932 (véase cuadro III.2).

Las políticas comercial y de deuda también distaban de ser ortodoxas. El nivel general de tarifas específicas se incrementó a lo largo de los años treinta. Sin embargo, la tarifa implícita

dicador apropiado de la postura de la política fiscal, debe haber cambiado poco, si es que lo hizo.

[14] Para una opinión contraria de que el gasto público no podía usarse como instrumento de manejo de la demanda durante esa época, véase Fitzgerald (1984).

cayó después de 1932 debido al incremento de los precios en la importaciones (Cárdenas, 1987),[15] así que el estímulo a la industrialización provino en gran parte de la depreciación del tipo de cambio, constituyendo de esta forma un caso de sustitución de importaciones impulsada por el mercado. En el área de política de deuda, México se mantuvo completamente en moratoria de su deuda externa durante los años treinta. Esto fue en gran medida una continuación de hechos que tuvieron lugar en los años diez y veinte. México entró en moratoria de la deuda externa en 1914 cuando al gobierno se le acabaron los fondos durante la Revolución, a partir de lo cual se vio metido en varias renegociaciones de la deuda seguidas de incumplimientos durante los años veinte, desde la renegociación de 1922 entre Adolfo de la Huerta y Thomas Lamont hasta el fracaso del acuerdo Montes de Oca-Lamont, de corta vida, firmado en julio 1930 (Marichal, 1989).[16]

El contexto internacional también cambió eventualmente, trayendo consigo una recuperación de los términos de intercambio de los dos principales productos de exportación de México, petróleo y plata, a un paso más veloz que los precios de otros bienes primarios durante los años treinta (Haber, 1989).[17] El incremento en los ingresos por exportación contribuyó a la reversión del ciclo depresivo que involucraba la caída de la oferta monetaria, los ingresos y gastos gubernamentales y la producción total. En esto, México fue ayudado por una estructura de exportaciones relativamente diversificada que incluía alimentos, frutas tropicales, y minerales, aparte del petróleo y metales preciosos, que contrasta con las experiencias de países como Chile y Colombia que dependían casi completamente de un solo producto de exportación (el cobre y el café, respectivamente)

[15] Las tasas *ad valorem* cayeron de 29% en promedio en 1930-1934 a 22% en 1935-1939 a medida que los precios se recuperaron (Villarreal, 1976).

[16] Adolfo de la Huerta y Luis Montes de Oca fueron los secretarios de finanzas del periodo. Thomas Lamont era el gerente del Comité Internacional de Banqueros en México.

[17] Del incremento total de las exportaciones entre 1932 y 1934, más de tres cuartas partes fue debido a la recuperación de las exportaciones de oro, plata y petróleo.

cuyos precios se mantuvieron deprimidos durante los años treinta (Cárdenas, 1984).

Con el cambio en la conducción de las políticas gubernamentales y la extraordinaria recuperación de los términos de intercambio de la plata y el petróleo, México retomó el crecimiento económico en 1933, y de 1932 a 1940 el PIB creció a una tasa anual de 5.6% (INEGI, 1999a). Bajo el estímulo de la protección cambiaria, la primera ronda de inversiones desde el Porfiriato comenzó en las manufacturas y se concentró en nuevas actividades textiles.[18] Otros estímulos a las inversiones en manufacturas vinieron por el cambio en 86% de los precios relativos urbano-rurales entre 1929 y 1940 y el probable declive en las tasas de ganancia esperadas en la agricultura como resultado del programa de reforma agraria (Cárdenas, 1984). Un nuevo grupo de industriales, predominantemente judíos europeos, libaneses y sirios que arribaron a México en los años veinte huyendo de persecuciones religiosas, tuvieron un papel importante en el proceso (Haber, 1989). Las manufacturas se convirtieron en el sector más dinámico de la economía. Su producción se incrementó a una tasa promedio anual de 8.1% de 1932 a 1940 (INEGI, 1999a), aumentando su participación en el PIB a más de 15% para finales del periodo (véase cuadro III.6). Dentro de la industria, el sector de bienes intermedios llevó la delantera del proceso de crecimiento bajo los efectos del gasto gubernamental en infraestructura. De 1929 a 1939, la sustitución de importaciones (estimulada por los cambios en los precios relativos ocasionados por las devaluaciones y concentrada en bienes de consumo e intermedios) contribuyó con casi 37% al crecimiento industrial, y la demanda interna que lo hizo con 56% (véase cuadro A.6). Por ende, es interesante observar que contra lo que se ha aseverado (véanse, por ejemplo, Villarreal, 1976; Hansen, 1971), la industrialización vía sustitución de importaciones tuvo un papel importante en la recuperación de la Gran Depresión. De hecho, la contribución de la sustitución de importaciones al crecimiento industrial es comparable a la de Brasil, en donde se considera que fue muy alta durante los años

[18] La inversión total aumentó de 5% del PIB en 1925-1926 a casi 8% en 1939-1940 (Cárdenas, 2000). De acuerdo con la OxLAD, el aumento fue de 4.5% del PIB en 1932 a 9.3% en 1940.

treinta (Cárdenas, 1984). En cuanto a la economía en su conjunto y en el periodo 1929-1939, la contribución al incremento del PIB de la reducción del coeficiente de importaciones parece haber sido aún mayor que en Brasil, y entre las mayores en un grupo de 12 países latinoamericanos (similar a Venezuela y Costa Rica y detrás de Argentina) (Bulmer-Thomas, 2003).

La consolidación de un Estado desarrollista bajo Cárdenas

Aparte del papel que desempeñaron factores externos, el proceso de recuperación y crecimiento fue posible por el vuelco de las políticas macroeconómicas que propiciaron una mayor participación de las políticas gubernamentales en el desarrollo económico. La depresión convenció al gobierno de que un desarrollo veloz requeriría un papel económico mucho más activo por parte del sector público. Cuando Lázaro Cárdenas fue nombrado el candidato presidencial del partido oficial, propuso un plan sexenal (1934-1940) en el que, por primera vez, el gobierno presentó un plan de acciones explícito para los siguientes seis años y se comprometió a políticas de desarrollo activas que implicaban inversiones sin precedentes en agricultura, industria e infraestructura, como también en desarrollo social.

El proceso de consolidación del poder político después de la Revolución fue acompañado por la creación de nuevas instituciones y una expansión de los instrumentos de política del gobierno. El Banco de México se creó en 1925 y comenzó a operar como un banco central a principios de los años treinta en respuesta a la depresión. Para ese entonces, el Banco Agrícola de Crédito Público (1926) ya se había creado, y a ello siguieron otros como el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas. En 1933, la Secretaría de Finanzas creó la Entidad Nacional Financiera, que pronto se convertiría en Nacional Financiera (NAFINSA), el primer banco plenamente de desarrollo y el pivote financiero para inversiones industriales y de largo plazo. Durante el sexenio de Cárdenas (1934-1940), el sector público se expandió aún más con varias entidades de desarrollo

o financieras y se crearon 19 empresas estatales (Newell y Rubio, 1984). El Banco Nacional de Crédito Ejidal se creó en 1935 para apoyar al sector ejidal y el Banco Nacional de Comercio Exterior se estableció en 1937 para apoyar el sector exportador. El sistema de banca privada también avanzó a pasos veloces. Para fin de la década de 1930 había siete instituciones financieras públicas (todas creadas entre 1925 y 1937) y 114 bancos privados (véase cuadro III.3).

La reforma agraria se puso en marcha a escala masiva, comprendiendo el norte (la zona algodonera de La Laguna, el Valle de Mexicali y la restitución de tierras a las tribus de indígenas mayos y yaquis en Sonora), el centro (Michoacán) y el sur (Yucatán). En los veinte años anteriores a que Cárdenas asumiera la presidencia, 11.6 millones de hectáreas de tierra se habían distribuido a campesinos. Durante su mandato de seis años, Cárdenas distribuyó 18.8 millones de hectáreas (véase cuadro III.4) beneficiando a más de 700 000 agricultores (INEGI, 1999a). Al finalizar el sexenio había sido responsable por más de 60% de la distribución de la tierra hasta entonces. La reforma agraria fue apoyada por créditos del Banco Nacional de Crédito Ejidal y programas de asistencia técnica en todas las fases de las operaciones agrícolas. Se le dio especial importancia al desarrollo de ejidos colectivos en que las tierras eran cultivadas en común por sus dueños para aprovechar las economías de escala. Para 1940 los ejidos de una u otra forma representaban alrededor de la mitad de las tierras de cultivo y la mitad de la población rural (en tanto que en 1930 representaban solo 13% de las tierras de cultivo; Hansen, 1971), y la población en las haciendas había caído de alrededor de tres millones en 1910 a 800 000 en 1940 (Vernon, 1963). Este proceso de reforma agraria puso las bases para la estabilidad política en las décadas siguientes.

La industria petrolera fue nacionalizada en 1938 después de sucesivas confrontaciones (que luego se repetirían en otros países en desarrollo y productores de petróleo como Venezuela, Irán, e Irak) entre el gobierno y las compañías extranjeras en cuanto a la distribución de las rentas petroleras y disputas laborales. Las confrontaciones entre el gobierno y las compañías petroleras extranjeras tenían como punto focal la aplicabilidad del artículo 27 de la Constitución, culminando con el acuerdo

CUADRO III.3. *Instituciones financieras a fines de los años treinta*

Instituciones del sistema bancario	
Nacionales[a]	*Privadas*[b]
Banco de México (1925)	Bancos de depósito (61)
Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926)	Bancos de ahorro (6)[c]
Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933)	Fideicomisos (8)[c]
Nacional Financiera (1934)	Sociedades financieras (29)[d]
Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935)	
Banco Nacional de Comercio Exterior (1937)	Bancos de capitalización (8)
Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (1937)[e]	Bancos hipotecarios (2)
Otras instituciones	
Nacional Monte de Piedad (1775)[f]	Bolsa de valores (1)
Dirección de Pensiones Civiles (1925)[g]	Almacenes generales de depósito (13)
Almacenes Nacionales de Depósito (1936)	Cámaras de compensación (5)
Unión Nacional de Productores de Azúcar (1938)[h]	Uniones de crédito (9)

[a] Las fechas entre paréntesis indican el año en que las instituciones fueron creadas.
[b] Los datos entre paréntesis indican el número de instituciones que operaban en 1940. Se excluyen sucursales y agencias.
[c] Incluye departamentos de los bancos de depósito.
[d] Oficialmente clasificadas como instituciones del sistema bancario en 1941.
[e] Incorporado al Banco Nacional Cooperativo cuando esta institución fue establecida en 1944.
[f] Nacionalizada en 1949.
[g] Reemplazada en 1959 por el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.
[h] Nacionalizada en 1953.
FUENTE: Brothers y Solís (1966).

Calles-Morrow de 1928 que preservaba la posición de las compañías. Las disputas laborales se centraron en una serie de reclamos por parte de los trabajadores para la mexicanización de la fuerza laboral, la sustitución parcial de miembros sindicalizados por trabajadores de confianza (no sindicalizados), aumentos de salarios y beneficios sociales, y la demanda de una jornada semanal de 40 horas. El caso se llevó ante la Suprema Corte, que dictaminó en contra de las compañías extranjeras. La intransigencia de las compañías desencadenó la expropiación de la industria. Los ferrocarriles también fueron nacionalizados (en 1937), completando así un proceso que había comenzado 30 años antes durante el Porfiriato.

Al mismo tiempo, durante la administración de Cárdenas, el gasto público per cápita se incrementó 41% por encima del promedio de los seis años anteriores. También se modificó el hincapié que se hacía en el gasto militar y administrativo, que de 60% del gasto público se redujo hasta alrededor de 44%, cayendo así por debajo de 50% por primera vez en la historia republicana de México (Wilkie, 1970). A la vez, los gastos sociales públicos (tales como los gastos en salud y educación) se incrementaron de 15 a 18% del total y, aún más notable, los

CUADRO III.4. *Distribución de tierra desde el decreto de Carranza de 1915*

	Tierra repartida por periodo (Millones de hectáreas)	
Periodo		*Acumulada*
1915-1934	11.6	11.6
1935-1940	18.8	30.4
1941-1946	7.3	37.7
1947-1952	4.6	42.3
1953-1958	6.1	48.4
1959-1964	8.9	57.3
1965-1970	24.7	82.0
1971-1976	12.8	94.8
1977-1982	6.4	101.2
1983-1988	5.6	106.8
1989-1992[1]	0.6	107.4

[1] Hasta el 21 de febrero de 1992

FUENTE: INEGI (1994), basado en Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de Información y Documentación Agraria.

CUADRO III.5. *Gasto per cápita en pesos de 1950*

	Total	*Económico*	*Social*	*Administrativo*
1929-1934	58.3	14.6	8.8	34.9
1935-1940	82.2	30.9	15.0	36.3
		Composición porcentual		
1929-1934	100.0	25.2	15.2	59.7
1935-1940	100.0	37.6	18.3	44.1

FUENTE: Wilkie (1970), cuadros 2.1 y 2.2.

gastos económicos (como, por ejemplo, infraestructura) pasaron de 25 a casi 38% del total (véase cuadro III.5). De 1930 a 1940 la red de carreteras creció siete veces, cubriendo más de 9900 kilómetros para 1940 (INEGI, 1999a). Como porcentaje del PIB, el gasto federal aumentó de 6.7 a 8.6%, mientras que los gastos de inversión del sector público subieron de 2.6 a 4.3% (Wilkie, 1970).

En suma, el sexenio de Cárdenas vio la consolidación de un Estado desarrollista, en el sentido de establecer un Estado con la meta de mejorar el bienestar social y con la suficiente autonomía y recursos para llevar a cabo una política económica coherente (Lal y Myint, 1996). La administración de Cárdenas también se caracterizó por llevar un prudente manejo de las finanzas públicas, muy distinto a los experimentos populistas que se llevaban a cabo en otras partes de América Latina, tales como Juan Domingo Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil (véase Cárdenas, 1993).

DESEMPEÑO GENERAL (1910-1940) Y UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

En general, el desempeño económico y social en el periodo de 30 años que siguió al inicio de la Revolución se caracterizó por las siguientes tendencias. A pesar de un incremento significativo en la producción manufacturera (a una tasa promedio anual de 3%) (INEGI, 1999a, basado en Robles, 1960), la expansión del PIB total y del PIB per cápita prosiguió a un paso lento

CUADRO III.6. *Estructura del PIB (porcentajes)*

	1910[a]	*1926*[a]	*1940*[a]
Agricultura[b]	24.0	19.7	19.4
Minería	4.9	9.3	6.4
Industria[c]	12.3	14.7	18.7
Manufacturas	10.7	11.6	15.4
Servicios	58.7	56.3	55.5
Total	100.0	100.0	100.0

[a] Basado en precios de 1960.
[b] Incluye ganadería, silvicultura y pesca.
[c] Incluye manufacturas, construcción, electricidad, gas y agua.
FUENTE: Cuadro A.4.

de alrededor de 1.3% y 0.5% por año, respectivamente (INEGI, 1999a). A la vez, se dieron cambios significativos en la estructura de la producción, con las manufacturas que incrementaron su participación de alrededor de 11% en 1910 a 15% en 1940 (véase cuadro III.6).

Aunque la fuerza laboral era predominantemente rural en 1940,[19] se dio una creciente urbanización ya que la población urbana creció 58% entre 1910 y 1940, dos veces más que el ritmo del cambio demográfico total (INEGI, 1999a), mientras que la población que vivía en comunidades de menos de 2 500 habitantes cayó de alrededor de 71 a 65% (Wilkie, 1970) (véase cuadro A.3). La Ciudad de México triplicó su población, Monterrey más que la duplicó, y Guadalajara la duplicó (Vernon, 1963). El analfabetismo (entre la población de 10 años y más) cayó de alrededor de 78 a 58% (cuadro A.3), una disminución de 20 puntos porcentuales, gracias a un marcado incremento en el número de maestros rurales (de casi cero en 1910 a 20 000 en 1940) (Vernon, 1963). El porcentaje de la población que hablaba solamente sus idiomas indígenas cayó a casi la mitad, de 13% en 1910 a 7.4% en 1940 (Wilkie, 1970). La tasa de mortalidad cayó de 32.9 por cada 1 000 habitantes en 1910 a 23.5 por cada 1 000 en 1940 (Collver, 1965, citado por Reynolds, 1970)

[19] Como puede verse en el cuadro A.5, alrededor de dos terceras partes de la población económicamente activa se encontraba en el sector primario, el cual estaba compuesto principalmente por actividades agrícolas.

CUADRO III.7. *Pobreza y sus componentes (porcentajes)*

	1910	*1921*	*1930*	*1940*
Analfabetismo[a]	76.9	71.2	66.6	58.0
Población que habla sólo una lengua indígena[b]	13.0	10.2	8.5	7.4
Población en comunidades de menos de 2 500 habitantes	71.3	69.0	66.5	64.9
Índice de pobreza (1940 = 100)	123.7	115.4	108.7	100.0

El índice de pobreza de Wilkie se basa en un promedio no ponderado de los porcentajes de la población que *1)* son analfabetas, *2)* hablan sólo una lengua indígena, *3)* viven en comunidades de menos de 2 500 habitantes.
[a] Población de más de seis años.
[b] Población de más de cinco años.
FUENTE: Wilkie (1970), cuadros IX.1, IX.2, IX.4, y IX.9.

y la esperanza de vida aumentó de 27.6 a 38.8 años (OxLAD). El índice de pobreza de Wilkie sugiere que la privación social cayó a razón de 0.7% cada año durante este periodo de 30 años a pesar del lento progreso en el crecimiento del PIB per cápita (véase cuadro III.7).

A pesar de las tendencias sociales favorables y la recuperación económica después de 1932, este periodo fue para México uno de reducción del crecimiento comparado con el desempeño que se dio durante el Porfiriato y de declive económico en relación en el contexto internacional. La relación entre el PIB per cápita de Estados Unidos y el de México, que había caído constantemente de 3.6 en 1870 a 2.9 en 1910 volvió a subir a 3.8 en 1932 y se mantuvo así hasta 1940 (Maddison, 2003). El proceso también es evidente respecto a las economías mayores de América Latina: el PIB per cápita de México cayó como una fracción del PIB per cápita en cada una de las economías más grandes de América Latina entre 1910 y 1940, con la excepción de Argentina y Chile (véase cuadro III.8).

Hemos resaltado tres factores detrás del retroceso del crecimiento y el declive relativo: el resquebrajamiento del "consenso desarrollista" bajo el Porfiriato y el periodo de violencia e inestabilidad políticas que le siguió, el papel que desempeñaron las interpretaciones erróneas en la formulación de políticas que

CUADRO III.8. *PIB per cápita de México como porcentaje del PIB per cápita de otros países.*

	1910	*1926*	*1940*
Estados Unidos	34.1	30.2	26.4
Argentina	44.3	49.8	44.5
Uruguay	54.0	58.6	50.6
Chile	56.4	69.9	57.2
Colombia	145.8	148.6	97.7
Perú	173.7	156.5	101.6
Venezuela	191.2	80.1	45.8
Brasil	220.3	197.5	148.2

NOTA: Los niveles del PIB están en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990.
FUENTE: Maddison (2006).

se reflejaron en la adopción de políticas fiscales y monetarias procíclicas en las etapas tempranas de la recesión y depresión de 1926 a 1932, y la fuerza del choque externo que significó la Gran Depresión en Estados Unidos. De estos tres factores, creemos que los últimos dos fueron probablemente los más decisivos. El papel que jugó el primero parece haber sido exagerado. Mientras que la Revolución y su secuela contribuyen a explicar por qué la economía se alentó en comparación con el desempeño que tuvo bajo el porfiriato, es menos obvio que expliquen el por qué declinó relativamente, por lo menos en el contexto latinoamericano. Tal como muestra claramente el cuadro III.8, el declive relativo de la economía mexicana respecto de las otras economías grandes de América Latina es un rasgo del periodo 1927-1940, cuando el PIB per cápita cayó a razón de 0.5% por año. Para los años 1910-1926, el PIB per cápita de México creció a razón de 1.3% por año, y como porcentaje del promedio de las ocho economías latinoamericanas tomadas en consideración se mantuvo prácticamente sin cambio alguno (105.5% en 1926 comparado con 108.5% en 1910). De hecho, durante este periodo inicial, México superó a cuatro países (Argentina, Chile, Colombia y Uruguay) de los siete en el cuadro.[20] Lo que

[20] Vale hacer hincapié también en que la posición de México con respecto al promedio en 1926 fue mermada por Venezuela, país que experimentó un auge petrolero extraordinario al final del periodo 1910-1926.

CUADRO III.9. *Crecimiento del PIB en ocho países latinoamericanos (tasas medias de crecimiento anual en porcentajes)*

	1926-1932	*1932-1940*	*1926-1940*
Venezuela	2.0	7.2	4.9
Colombia	3.9	4.5	4.3
Perú	–0.2	7.7	4.2
Brasil	2.2	4.7	3.6
Chile	–1.9	6.2	2.7
Argentina	0.4	3.8	2.4
Uruguay	1.0	3.1	2.2
México	*–4.4*	*5.6*	*1.2*

NOTA: Los niveles del PIB están en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990.
FUENTE: Basado en Maddison (2006).

esto sugiere es que el declive relativo de México durante el periodo de 1910 a 1940 debe ser atribuido a las tendencias recesivas en el periodo inicial después de 1926, agravadas por políticas macroeconómicas procíclicas, y a la severidad del impacto de la Gran Depresión en Estados Unidos documentado en este capítulo. El cuadro III.9 confirma esta conclusión, mostrando que, entre ocho países latinoamericanos grandes y con sólo la excepción de Chile, México tuvo la economía que más sufrió de 1926 a 1932 y como resultado tuvo el peor desempeño de crecimiento de 1926 a 1940, a pesar de la recuperación entre 1932 y 1940.

Aunque esta conclusión pueda parecer sorprendente por todo lo que se ha escrito sobre los costos económicos de la Revolución,[21] es consistente con la continuidad hasta 1926 del auge exportador iniciado durante el Porfiriato, con el hecho de que la Revolución dejó el parque industrial básicamente intacto, y con el argumento, planteado por varios autores, a los cuales hemos recurrido aquí, de que los efectos negativos de la Revolución en la actividad económica estuvieron básicamente concentrados en su fase más violenta (1914-1917), una fase seguida por una rápida recuperación económica.

[21] Véase, por ejemplo, Romero (1999).

IV. LA ERA DORADA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

En el proceso de alcanzar su hegemonía, el Estado mexicano se convenció de que tenía que desempeñar un papel activo en la inversión y en la producción si México quería desarrollarse. A finales de los años treinta controlaba recursos fundamentales y había aumentado, en forma significativa, el número de instrumentos de política económica. Pero estaba por verse si iba a tener éxito en convertir la recuperación económica de la segunda mitad de los años treinta en un impulso de crecimiento sobre bases permanentes.

Sin embargo, no hubo que esperar mucho tiempo para que se iniciara una tranformación plena en la economía y en la sociedad. Durante los siguientes treinta años la economía de México creció a una tasa sostenida anual de 6.4% en términos reales y el producto interno bruto per cápita creció a 3.2% (INEGI, 1999a). El sector manufacturero fue el motor del crecimiento, con una tasa de incremento de la producción del 8.2% anual (INEGI 1999a) y, durante la mayor parte del periodo, el dinamismo del mercado doméstico fue su mayor fuente de demanda. El país se transformó de una sociedad agraria a una urbana, semiindustrial. La proporción de la población que habitaba áreas urbanas creció de 35 a 58%, en tanto la población total crecía de 20 a 48 millones (cuadro A.3) y la proporción de la producción manufacturera pasaba de 15 a 23.3% (cuadro IV.1).

La tasa de inversión aumentó de 8.6 a 20% del PIB y la participación de la inversión privada en el PIB pasó de menos de cinco a más de 13% (cuadro IV.2). La tasa de alfabetización casi se duplicó, pues alcanzó 76% en 1970 (cuadro A.3). Los años promedio de escolaridad de la población de 15 años o más se incrementó de 2.6 a 3.4 y la expectativa de vida aumentó 22 años, hasta alcanzar alrededor de 61 años (cuadro A.3). La tasa de mortalidad infantil cayó casi a la mitad, pasando de 139 por mil a 77 por mil (cuadro A.3). En resumen, durante

CUADRO IV.1. *Estructura del PIB (en porcentajes)*

	1940	*1945*	*1955*	*1970*
Agricultura[a]	19.4	17.9	18.7	11.6
Minería	6.4	5.1	4.8	4.8
Manufacturas	15.4	15.9	17.5	23.3
Construcción	2.5	3.4	3.7	4.6
Electricidad	0.8	0.7	0.9	1.8
Servicios[b]	55.5	56.9	54.4	53.9

NOTA: Basado en precios constantes de 1960.
[a] incluye ganadería, silvicultura y pesca.
[b] Incluye el residuo.
FUENTE: INEGI (1985).

CUADRO IV.2. *Inversión fija como porcentaje del PIB*

	Privada	*Pública*	*Total*
1940	4.4	4.2	8.6
1945	6.1	6.0	12.1
1950	6.7	6.7	13.5
1955	10.1	4.7	14.8
1960	10.2	5.0	15.2
1965	10.3	6.0	16.4
1970	13.4	6.6	20.0

NOTA: La inversión y el PIB medidos a precios constantes de 1970.
FUENTE: INEGI (1999a).

estas *trente glorieuses,*[1] la economía y la sociedad fueron radicalmente transformados.

POLÍTICAS COMERCIAL, INDUSTRIAL Y FINANCIERA

Cuando Manuel Ávila Camacho asumió la presidencia, en diciembre de 1940, la industrialización se convirtió en el objetivo principal de la política económica de México. El esfuerzo industrializador se dio junto con la profundización de la protección comercial, que se convirtió en un instrumento clave de la estra-

[1] En este caso citamos la expresión de Albert Hirschman (1986) para referirnos al periodo 1940-1970. Originalmente, él la usó para referirse al periodo 1950-1980.

tegia de desarrollo.[2] En 1943, en plena guerra mundial, México y Estados Unidos firmaron un acuerdo comercial bilateral, comprometiéndose ambas partes a congelar las tarifas de varios productos (Cárdenas 1994).[3] Sin embargo, en 1944 el gobierno mexicano anunció un sistema de controles a la importación con el propósito de proteger a las industrias nacionales de la competencia del exterior. En un principio, el sistema se justificó oficialmente como una medida de defensa contra el "dumping" y para asegurar el uso efectivo de las reservas de divisas acumuladas (King, 1970; Mosk 1950). Pero en 1947, cuando el sistema de control a las importaciones se empezó aplicar, el proteccionismo había sido adoptado oficialmente como un instrumento clave de la política de desarrollo del gobierno (Mosk 1950). También en ese año se sustituyeron las tarifas específicas por tarifas *ad valorem* a fin de proteger de la inflación los ingresos vía tarifas (Cárdenas 1994). A lo largo de los años cincuenta la protección comercial amplió sus alcances generalizando la exigencia de permisos de importación para estimular prácticamente cualquier industria que sustituyera importaciones.

A medida que la sustitución de importaciones se completaba en la mayoría de los bienes de consumo no durable y bienes intermedios ligeros a principios de los años sesenta, la política comercial e industrial se enfocó al desarrollo de los bienes de consumo durables, intermedios pesados y a los bienes de capital.[4] Llevar a cabo esta estrategia requirió apoyarse cada vez más en las licencias a la importación —otorgadas, esencialmente, bajo el criterio de disponibilidad o no de sustitutos nacionales—[5] en tanto la protección vía tarifas se hizo menos

[2] Para una descripción de la política industrial en el periodo de la posguerra, véanse King (1970) y Mosk (1950).

[3] Debido a que las tarifas específicas fueron congeladas y los precios de importación aumentaron, las tarifas implícitas de importación cayeron de 17.1% en 1939 a 7.5% en 1945 (Cárdenas, 1994).

[4] Para una descripción de la política industrial durante este periodo, véanse CEPAL-NAFINSA (1971), Ros (1994c), Solís (1981) y Villarreal (1976).

[5] King describe los procedimientos para otorgar licencias de importación de la siguiente manera: "Si el producto ya se encuentra producido en México, y las fechas de entrega son satisfactoriamente razonables y si los arreglos financieros no son muy inferiores, entonces los permisos de importación no eran otorgados. Si no hay un producto nacional que, según el criterio del comité, se acerque al artículo requerido, en tal caso será recomendada una licencia de importación... Se podrán mencionar diferencias en el precio, sobre todo en una apelación en contra de tal acuerdo, pero al parecer en la práctica el precio interno tiene que ser al menos 100% mayor que el producto importado para considerar una licencia de importación, y en muchos casos las diferencias eran mucho más altas y aún así no se otorgaban licencias" (King, 1970, páginas 78-79; véase también Izquierdo, 1964).

importante.[6] Así, la protección industrial se mantuvo, y aun aumentó, en la medida en que la proporción de importaciones sujetas a permiso subió de 17.7% en 1956 a 68.3% en 1970 (Gil Díaz, 1984). Este instrumento estuvo combinado con otras políticas para promover la integración industrial local, incluyendo el establecimiento de requerimientos de contenido nacional en la industria automotriz (1962), la publicación anual de una lista de productos industriales con potencial para la sustitución de importaciones, y "programas de fabricación" en los sectores de bienes intermedios pesados y bienes de capital que comprendían incentivos fiscales y permisos de importación a nivel de sector o de empresa. Estos programas incluían, en algunos casos, metas de exportación o de generación de divisas, por lo general sujetos a un calendario y a un diferencial máximo entre precios internos y de importación. El número de programas aumentó a lo largo de los años sesenta y gran parte de los setenta, especialmente en los sectores de bienes intermedios pesados y de capital, con lo que se convirtieron en el instrumento de política industrial más importante durante la segunda etapa, la más difícil, de la industrialización vía sustitución de importaciones.

La estructura de la protección fue tal que los niveles de protección subían con el grado de procesamiento, en especial entre los bienes de consumo durable y, con el tiempo, la diferenciación en los niveles de protección aumentó tanto entre el sector manufacturero y los sectores de bienes primarios como en el sector industrial donde la posición relativa de los bienes no durables empeoró y la de los bienes de consumo durable mejoró. El principal sesgo en contra de las actividades primarias

[6] Aún en el periodo anterior, la protección tarifaria era un tanto limitada. King (1970, p.76) estimó que la proporción de tarifas en el valor de las importaciones varió entre 8 y 13% durante el periodo de 1940 a 1964.

CUADRO IV.3. *Tasas de protección efectiva (porcentajes)*

	1960	*1970*
Agricultura	3.0	-1.4
Minería	-0.2	-12.3
Petróleo	-7.9	5.3
Manufacturas	46.6	36.9
Bienes de consumo	40.1	28.4
Intermedios ligeros	42.7	15.1
Intermedios pesados	38.1	41.4
Bienes de consumo durable y de capital	85.2	77.1
Protección nominal promedio (todos los comerciables)	15.1	13.1

NOTA: El cuadro refleja las tasas implícitas sin ajuste en el tipo de cambio. El tratamiento de los no comerciables sigue el método modificado de Balassa (supone que el valor agregado de los no comerciables no cambia).
FUENTES: Bueno (1971) para 1960; Ten Kate y Wallace (1980) para 1970.

no lo resintió la agricultura —dado el efecto compensatorio de los subsidios a los insumos y los precios de garantía para los cultivos básicos—,[7] excepto a mediados de los años sesenta y los setenta cuando la protección efectiva pasó de positiva a negativa en ese sector lo que, aparentemente, contribuyó a la desaceleración del crecimiento de dicho sector. Fueron más bien la minería y, en especial, el sector petrolero los que subsidiaron al resto de la economía mediante bajos precios de la energía (cuadro IV.3).

Las políticas para la promoción de las exportaciones, si bien de menor importancia, no estuvieron completamente ausentes a lo largo de los 30 años, sobre todo en la última década del periodo (King 1970, Ros 1994c). A mediados de los sesenta se estableció el programa de maquiladoras o de industrialización fronteriza (1965), un régimen especial de libre comercio e inversión para las empresas que procesaran para la exportación, ubicadas a lo largo de la frontera norte. Este programa autorizaba a las empresas a importar materias primas a México, libres de aranceles, siempre que su entera producción se exportara,

[7] Los precios de garantía agrícolas eran administrados a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), una agencia gubernamental creada en 1961 para adquirir bienes agropecuarios y regular su comercio.

en tanto Estados Unidos sólo aplicaba impuestos de importación sobre el valor agregado en México.

El financiamiento a la exportación también se amplió con el tiempo. En 1960 los bancos y otras instituciones financieras fueron autorizados a usar parte de sus reservas legales mínimas para otorgar créditos de exportación a empresas manufactureras. En 1963 fue creado el Fondo para la Exportación de Productos Manufacturados, FOMEX —administrado por el Banco de México y financiado con los ingresos de las tarifas a la importación— para proveer créditos a la exportación a bajas tasas de interés a los exportadores de manufacturas. Al mismo tiempo, las exportaciones de manufacturas quedaron exentas de impuestos a la exportación. Los impuestos a la exportación como proporción del valor de las exportaciones cayeron de su máximo de 15.1% en 1955 (cuando estos impuestos fueron aumentados para reducir las ganancias extraordinarias asociadas a la devaluación de 1954) a menos de 5% en 1966.

La participación del gobierno en el financiamiento a la inversión industrial fue activamente llevada a cabo por Nacional Financiera, la que tuvo un importante papel en el financiamiento de las inversiones en industrias manufactureras que enfrentaron escasez en tiempos de guerra (tales como el acero, el cemento, otros materiales de construcción y la refinación del petróleo) (King 1970). Por ejemplo, en 1942 Nacional Financiera tomó participación minoritaria en Altos Hornos de México, que se habría de convertir en la empresa siderúrgica más grande de México (Vernon 1963). Posteriormente, hubo una reducción del papel promotor del Estado en las áreas del financiamiento industrial y las empresas públicas —excepto por la nacionalización de la industria eléctrica a principios de los años sesenta—, que habían sido decisivas en la fase anterior del proceso de industrialización. Estas acciones fueron, crecientemente, cubiertas por la banca privada en el financiamiento a largo plazo y por la inversión extranjera directa en las industrias manufactureras con más rápido crecimiento. Siguiendo una tendencia iniciada en los cincuenta, Nacional Financiera desplazó su inversión de la industria manufacturera hacia la infraestructura que, en 1965, representaba dos tercios de su inversión total acumulada (King 1979).

Las políticas industriales también incluyeron incentivos fiscales, si bien su papel fue relativamente menor y subsidiario de la política comercial. Estos incentivos perseguían diversificar la estructura industrial y estimular la formación de capital en las manufacturas. En 1941 se promovió una nueva ley que ofrecía concesiones fiscales por cinco años a las industrias manufactureras consideradas nuevas y necesarias para el desarrollo de la manufactura.[8] El periodo libre de impuestos fue alargado con la ley de 1946 dirigida al desarrollo manufacturero (*Ley de Fomento de Industrias de Transformación*) (Cárdenas 1949). Los incentivos fiscales generales fueron la base de la Ley de 1955 para el desarrollo de las industrias nuevas y necesarias, incluyendo devolución de impuestos sobre los ingresos de las empresas y la eliminación de impuestos a la importación de maquinaria, equipos y materias primas (bajo la llamada Regla XIV). A cambio de las concesiones fiscales las empresas aceptaron condiciones ligadas al control de precios y de calidad y a la capacitación de los trabajadores. En 1961, una reforma fiscal sobre los ingresos de las empresas permitió la deducción de la depreciación de las utilidades gravables para promover la renovación del acervo de capital fijo y la reinversión de utilidades.

El cambio en las prioridades de la política del gasto público hacia los gastos económicos y sociales, iniciado en la administración de Cárdenas, continuó y se profundizó. El gasto en materia económica subió de 38% (durante la administración de Cárdenas) hasta representar 55% del total del gasto público durante los últimos seis años del periodo, con particular atención en este tipo de gastos en las administraciones de Miguel Alemán, Ruiz Cortines y Díaz Ordaz (cuadro IV.4). De forma similar, el gasto social subió de 8% (bajo Cárdenas) a 32% hacia el final del periodo (cuadro IV.4). La inversión pública experimentó un crecimiento sistemático, aumentó su participación en el PIB de 3% bajo Cárdenas a 6% bajo la administración de Díaz Ordaz (cuadro IV.5). Su composición reflejaba las prioridades de la estrategia de desarrollo ya que la asignación para el desarrollo industrial creció durante este periodo hasta alcanzar una

[8] Las nuevas industrias se referían a todos esos bienes que no eran producidos dentro del país y las industrias necesarias a aquellos que abastecían menos de 80% del mercado interno (Solís, 2000).

CUADRO IV.4. *Composición del gasto en el presupuesto federal (porcentajes)*

	Total	*Económico*	*Social*	*Administrativo*
1935-40 (Cárdenas)	100	38	18	44
1941-46 (Avila Camacho)	100	39	17	44
1947-52 (Alemán Valdés)	100	52	13	35
1953-58 (Ruiz Cortines)	100	53	14	33
1959-64 (López Mateos)	100	39	19	42
1965-70 (Díaz Ordaz)	100	55	32	13

FUENTE: Wilkie (1970), INEGI (1999a).

participación de 40% de la inversión pública total, contra 7.4% bajo Cárdenas. La inversión en el sector social, a lo largo del periodo, creció constantemente y más que dobló su participación en el total. La inversión para el desarrollo del sector agrícola mantuvo, inicialmente, su participación en la inversión pública total, pero empezó a declinar hacia la segunda mitad de los años cincuenta (cuadro IV.5).

También debemos mencionar un número de acciones emprendidas al principio del periodo para propiciar la entrada de capital del exterior y el acceso al crédito externo, que incluyeron un arreglo final exitoso, negociado por el gobierno de Ávila Camacho con las compañías petroleras americanas expropiadas, y por el cual México estuvo de acuerdo en compensarlas por el valor del petróleo en la superficie (no en el subsuelo) y por el valor del equipo (incluido por las compañías petroleras en la estimación, muy superior, de sus pérdidas) (Marichal, 1989). Las acciones emprendidas también incluyeron la renegociación de la deuda externa por la cual los tenedores de bonos mexicanos aceptaron una reducción de aproximadamente 90% del valor nominal de la deuda del gobierno mexicano. El Acuerdo Suárez-Lamont de 1942, que fue posible por la intervención del gobierno de Estados Unidos con el objetivo estratégico de cooperación hemisférica en tiempos de guerra, ha sido considerada la renegociación de la deuda más favorable del periodo para un país latinoamericano deudor (Marichal, 1989; véase también Bazant, 1968). Un arreglo algo similar se logró en 1946 con los accionistas de la Compañía de Ferrocarriles de México.

CUADRO IV.5. *Composición de la inversión pública federal (porcentajes)*

	Total	*Agricultura*	*Industria*	*T. y C.*[a]	*Social*	*Administración*
1935-40 (Cárdenas)	100 (3.0)	17.7	7.4	64.9	9.6	0.4
1941-46 (Ávila Camacho)	100 (3.9)	17.4	11.6	58.1	11.0	1.9
1947-52 (Alemán Valdés)	100 (5.3)	19.9	23.1	42.1	13.7	1.2
1953-58 (Ruiz Cortines)	100 (4.9)	13.9	34.5	34.4	14.4	2.9
1959-64 (López Mateos)	100 (6.0)	10.6	37.5	24.9	24.2	2.8
1965-70 (Díaz Ordaz)	100 (6.1)	11.0	40.1	21.8	25.2	1.9

NOTA: Datos en paréntesis se refieren a la inversión pública como porcentaje del PIB.

[a] Transporte y comunicaciones.

FUENTE: INEGI (1999a).

CUADRO IV.6. *El comportamiento macroeconómico*

Promedios anuales	*1941-1945*	*1946-1955*	*1956-1970*
Tasa de crecimiento del PIB[a]	6.0[b]	6.0[c]	6.7[d]
Inflación[e]	14.3[b]	9.3[c]	2.9[d]
Tipo de cambio real[f]	80.8	91.9	92.4
Salario industrial real[f]	81.7	90.3	174.0
Exportaciones (% del PIB)[g]	6.4	5.5	4.8
Importaciones (% del PIB)[g]	8.7	11.3	7.6
Términos de intercambio[f]	84.9	95.5	63.7
Superávit presupuestal[h]	-0.5	-0.1	0.0

[a] Tasa promedio anual de crecimiento.

[b] 1940-1945.

[c] 1945-1955.

[d] 1955-1970.

[e] Crecimiento promedio anual de los precios al mayoreo en la Ciudad de México.

[f] Índice 1940 = 100. Los salarios reales se refieren al final del periodo. Los salarios reales se refieren al promedio de los salarios por hora en los distritos industriales deflactados por el índice de precios al mayoreo en la Ciudad de México.

[g] Exportaciones, importaciones y el PIB están medidos a precios constantes de 1970.

[h] Porcentaje del PIB. Gobierno Federal.

FUENTE: Oxford Latin American Economic History Database (OxLAD) para los términos de intercambio. Tipo de cambio real basado en precios al mayoreo de EUA (U.S. Census Bureau Statistical Abstract of the United States, 1971, y en precios al mayoreo de la Ciudad de México (INEGI, 1999a). El resto, INEGI (1999a).

El largo periodo de rápido y sostenido desarrollo económico, alimentado por el conjunto de políticas descritas, se puede descomponer en tres etapas: el auge de la guerra, el periodo de crecimiento con inflación de 1946 a mediados de los años cincuenta, y el periodo que va hasta 1970 (la etapa del desarrollo estabilizador). El cuadro IV.6 presenta los indicadores principales de las tres etapas.

EL AUGE DE LA GUERRA, 1941-1945

De 1940 a 1945 el PIB de México creció a una tasa sin precedente de 6% anual en términos reales, y el PIB per cápita lo hizo a una tasa de 3.2%. La manufactura fue el motor del crecimiento, con una tasa promedio de expansión anual de la producción de 10.2% (INEGI, 1999a), mientras la agricultura crecía a 3.3% al año (OxLAD).

En esta primera etapa, durante la segunda Guerra Mundial, contrariamente a lo que con frecuencia se ha argumentado, la expansión de la demanda externa, más que la sustitución de importaciones, fue lo que le dio el más importante impulso a la actividad manufacturera.[9] De acuerdo con Cárdenas (1994, 2000), la expansión industrial de México durante esos años, a diferencia de muchos otros países de América Latina, fue impulsada por las exportaciones (cuadro A.6) las que crecieron rápidamente a pesar de la apreciación real gradual del peso durante la guerra (como consecuencia de que la inflación de México fue mayor a la de Estados Unidos en condiciones de un tipo de cambio fijo) (cuadro A.9). El resultado fue que las exportaciones de manufacturas aumentaron su participación en seis veces, en el total de las exportaciones, de 7% a casi 40% en 1945, porcentaje que no habría de alcanzarse nuevamente sino hasta los años ochenta. La industria textil fue la más beneficiada por el auge exportador. Los productos textiles que representaban menos de 1% de las exportaciones en 1939, participaron

[9] Para la visión convencional que atribuye el crecimiento industrial a la sustitución de importaciones durante la guerra, véanse Cavazos (1976), Vernon (1963) y Villarreal (1977).

con 20% de las exportaciones en 1945 (Vernon 1963). La industria textil pasó de uno a tres turnos diarios. Algún estímulo fue la escasez de bienes manufacturados en el mercado interno. En tanto el total de las importaciones se expandió rápidamente durante la guerra, las importaciones textiles, de productos químicos y vehículos se rezagaron, lo que generó oportunidades a los empresarios privados (Vernon 1963). El estímulo a la industria también provino del rápido crecimiento de la inversión pública, a una tasa de 14% al año, lo cual generó un auge en la construcción y contribuyó, junto con el aumento de la inversión privada, a un importante incremento de la tasa de inversión total (cuadro IV.2). Como ya se mencionó, el desarrollo de la agricultura, con la participación de la inversión y obra públicas, mostró un fuerte incremento (de casi tres veces) en las tierras atendidas por programas públicos de irrigación. La fuerte inversión en comunicaciones y transportes hizo que la red carretera para "todo clima" se duplicara (Vernon, 1963).

Este periodo vio el ascenso de un nuevo grupo de industriales, surgido durante el periodo de Cárdenas y descrito por Mosk (1950) en su clásico trabajo sobre la revolución industrial en México. Este nuevo grupo estaba constituido por propietarios de pequeñas empresas, con capital nacional y orientados al mercado interior, con una visión nacionalista y decididamente proteccionista. La respuesta a las oportunidades de negocios en el sector industrial, resultado del auge de los tiempos de guerra, fue reforzada por la entrada de refugiados a México en los años treinta y a principios de los cuarenta, en algunos casos con capital financiero, en otros con capacidad profesional. Este proceso industrializador también fue impulsado por el programa de la reforma agraria de los años treinta que frenó la inversión privada hacia la agricultura. Este es también el periodo en que el gobierno empezó a invertir en las industrias manufactureras lo que ocurrió, en particular, a través de las inversiones de Nacional Financiera.

El auge de la guerra trajo consigo presiones inflacionarias. El nivel de los precios internos (medidos por los precios al mayoreo en la Ciudad de México) casi se duplicó entre 1940 y 1945, con una tasa de crecimiento de 14% anual, como resultado de la escasez en tiempos de guerra junto con el impacto monetario del superávit comercial[10] y de las entradas de capital que derivaron en un rápido crecimiento de los créditos bancarios y de la demanda agregada, a pesar de la austeridad, comparada con los estándares de América Latina, en materia fiscal y monetaria (Cárdenas 1999;Vernon 1963) (cuadro A.9). El salario nominal quedó rezagado en relación al nivel de los precios, con lo que el salario real cayó casi 20% entre 1940 y 1945 (cuadro IV.6). Al mismo tiempo, el cambio en la estructura del empleo de ocupaciones de bajos salarios a las de altos salarios permitió que los ingresos salariales reales, en promedio, crecieran ligeramente (López Rosado y Noyola, 1951). En cualquier caso, la distribución funcional del ingreso empeoró y la participación de los salarios en el PIB cayó de 29.1 a 22.6% entre 1940 y 1945.[11] El auge de la inversión en el contexto de una oferta elástica de mano de obra procedente del sector agrícola así como la falta de sindicatos fuertes e independientes ayudan a explicar la caída de los salarios reales y de su participación en el PIB.

Crecimiento con un ciclo de devaluación-inflación, 1946-1955

En la segunda etapa, iniciada en 1946, el crecimiento industrial sostenido a una tasa anual de 6.3% (INEGI 1999a) fue determinado en gran medida por factores internos; la industrialización, impulsada por la protección comercial, lo fue mucho más por la sustitución de importaciones y la demanda interna que por las exportaciones (cuadro A.6). En particular, la sustitución de importaciones de bienes de consumo avanzó rápidamente durante esos años. En 1940 los bienes de consumo y de capital representaban cada uno 30% de las importaciones tota-

[10] Hay que notar que en el cuadro IV.6 las proporciones de exportaciones e importaciones en el PIB están expresadas en precios constantes de 1970. A precios corrientes, las exportaciones en 1945 eran mayores que las importaciones en más de una tercera parte y superávits comerciales prevalecieron durante la guerra.

[11] Véase Solís (2000), basado en Ortiz Mena *et al.* (1953).

les; para 1955 la participación de los bienes de consumo se había reducido a la mitad, mientras que la de los bienes de capital había saltado a 40%. Este proceso de sustitución de importaciones fue estimulado por el aumento en las tarifas durante la administración de Miguel Alemán (1946-1952) que, al mismo tiempo, evitó fuertes restricciones a la importación de bienes de capital y materias primas que la industria local necesitaba para su expansión. Ésta también se benefició con la primera oleada de inversión extranjera de la posguerra, dirigida por un nuevo tipo de inversionistas orientados a la manufactura para el mercado interno, diferente de los tradicionales compradores de bonos o de compañías en busca de materias primas para la exportación.

A pesar del acento puesto en la industrialización, la agricultura en conjunto registró un importante crecimiento. El exitoso desarrollo agropecuario se extendió a lo largo de todo el periodo de 1940 a 1965, durante el cual la producción agrícola creció a una tasa de 5.7% por año y la producción ganadera lo hizo a una tasa de 3.7% (Yates 1981). Tres factores hicieron posible este comportamiento excepcional. Primero, el aumento de las tierras cultivables (a una tasa de 3.2% anual), parcialmente localizadas en zonas lluviosas y, en parte, en las nuevas tierras abiertas al cultivo con grandes proyectos de irrigación (la superficie irrigada se duplicó entre 1940 y 1960). La reforma agraria también jugó un papel importante al incorporar tierras previamente ociosas (Solís 1981). Segundo, se dio un incremento en los rendimientos por hectárea, gracias a un mayor uso de semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola. El rápido cambio tecnológico contrarrestó los efectos sobre la rentabilidad derivados de la caída de los precios promedio reales de la agricultura durante este periodo. También, aunque de menor importancia, fueron los cambios en la composición de los cultivos que contribuyeron a la expansión de la producción total gracias a la introducción de cultivos de alto valor, en especial en las tierras irrigadas.

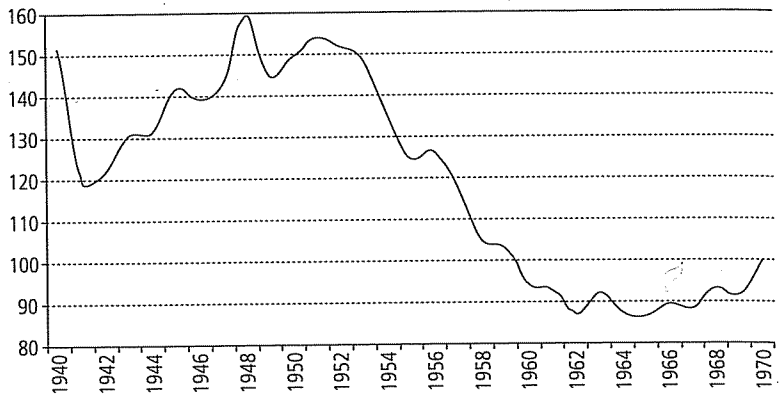
Sin embargo, la agricultura presentaba una estructura dual. Se generó la brecha, que se amplió durante los años cincuenta, entre las empresas privadas del norte y noroeste y los ejidos

en las regiones centro y sur del país. Las primeras estuvieron orientadas mucho más hacia los mercados de exportación y fueron las más beneficiadas con la inversión pública en carreteras y sistemas de irrigación, así como de las nuevas tecnologías de la revolución verde, mientras los ejidos continuaron usando los métodos tradicionales y permanecieron orientados hacia el mercado interno, con el rápido crecimiento poblacional aumentando la presión sobre la tierra. De cualquier modo, cada uno de los tres tipos de propiedad —grandes propietarios, ejidos y minifundistas (propietarios de menos de cinco hectáreas)— contribuyó de manera satisfactoria y sustancial al rápido crecimiento de la agricultura.

En conjunto, a lo largo del periodo (1940-1965) la agricultura tuvo un comportamiento excepcional en todas las funciones que cumple en el desarrollo económico: *1)* incrementó la producción para hacer frente a la rápida expansión de la población urbana, abasteciendo los niveles crecientes del consumo de alimentos; *2)* abasteció al sector manufacturero con una creciente producción de materias primas e ingresos crecientes de divisas, necesarias para satisfacer las necesidades de importación para la industrialización; *3)* un rápido crecimiento de la oferta de mano de obra para satisfacer, a niveles salariales bajos, la demanda creciente de trabajo del sector industrial y de servicios; *4)* ahorros dirigidos a la inversión en infraestructura y en la industria a través de la intermediación del sistema bancario y de los cambios en los precios relativos entre la agricultura y la industria,[12] y *5)* un mercado en expansión para la producción industrial, constituido por una pequeña pero creciente clase media rural (Hansen 1971). Tal vez la mayor contribución fue que el México rural hizo posible la estabilidad política e, indirectamente, la dinámica respuesta del sector privado a los incentivos de las políticas del gobierno.

[12] Un estudio a finales de los años sesenta halló que la transferencia combinada neta de la agricultura al resto de la economía a través del sistema fiscal, el sector bancario y los términos de intercambio internos fue de entre 2 y 3% de la inversión fija total durante los veinte años anteriores y una proporción bastante más alta de la inversión privada en los sectores industriales y de servicios (Eckstein, 1966, citado por Hansen, 1971).

GRÁFICA IV.1. *Términos de intercambio 1940-1970 (índice 1970 = 100)*



FUENTE: *Oxford Latin American Economic History Database* (OxLAD).

Con el final de la segunda Guerra Mundial el país enfrentó la aparición de nuevos e imprevistos problemas macroeconómicos. Después de varios años de superávit comercial y de una rápida apreciación del tipo de cambio real durante la guerra (cuadro IV.6 y cuadro A.9), la balanza comercial de México empezó a registrar números rojos con la caída de la demanda externa después de la segunda Guerra Mundial y una caída en los términos de intercambio terminada la Guerra de Corea (cuadro A.10 y gráfica IV.1). La fuerte expansión de la actividad económica derivó en mayores importaciones, especialmente de bienes de capital e intermedios, que superaron la disponibilidad de exportaciones. La consiguiente presión sobre el mercado de divisas se exacerbaba en ocasiones debido a la salida de capital a corto plazo, desencadenando crisis periódicas en la balanza de pagos. La continua presión sobre el tipo de cambio, empeorada a veces por la salida de capital a corto plazo, aceleró periódicas crisis en la balanza de pagos. Devaluación y aumentos en la protección comercial fueron las respuestas usuales.

La primera crisis ocurrió en julio de 1948 (con el abandono por parte del Banco Central de su intervención en el mercado

de cambios, después de la caída de casi 75% de las reservas internacionales comparado con el nivel en diciembre de 1945), seguida por una casi continua depreciación del peso hasta junio de 1949, cuando se abandonó la flotación y el peso se fijó a 8.65 por dólar (comparado con el 4.85 antes de la crisis). En este caso el factor que desencadenó este proceso fue la drástica caída de las reservas internacionales en 1946-1947 como resultado del gran incremento de las importaciones debido, a su vez, a la expansión de la demanda interna diferida durante la guerra. La devaluación fue seguida por un fuerte aumento en la producción y las exportaciones en 1950 y 1951 (cuadro A.10), estimuladas por la devaluación misma así como por el inicio de la Guerra de Corea y el aumento de la actividad económica en Estados Unidos.

Una segunda crisis tuvo lugar en abril de 1954 como respuesta al desequilibrio externo causado por los ajustes al término de la Guerra de Corea y la subsecuente recesión de Estados Unidos.[13] En esa ocasión la paridad del peso se fijó en 12.50 por dólar, cifra que permaneció hasta 1976. La devaluación consistió en una medida preventiva de parte del Banco de México, antes de que sus reservas internacionales estuvieran seriamente en peligro. El ajuste externo que siguió en 1954-1955 fue alcanzado, en mayor medida que en 1948-1950, en medio de una fuerte recuperación —a una tasa de 10% en 1954 y 8.5% en 1955— acompañada de una importante expansión de las exportaciones y de un moderado y transitorio aumento de la inflación.

La diferencia entre el ajuste de 1954-1955 y las siguientes crisis de divisas de los setenta, ochenta y noventa —cuando el ajuste externo estuvo acompañado del derrumbe de la inversión pública y privada, la recesión económica y una fuerte aceleración de la inflación— son notables y pueden explicarse por varios factores (Lustig y Ros, 1987). Primero, la estabilización de 1954 no fue estrictamente ortodoxa. De hecho, la devaluación estuvo acompañada de una expansión fiscal que llevó a

[13] Es interesante observar que las crisis de balanza de pagos de México de 1948 y 1954 estimularon, respectivamente, el desarrollo en el Fondo Monetario Internacional (FMI) del enfoque absorción y del enfoque monetario de la balanza de pagos (véanse De Vries, 1987; Suárez Dávila, 2005).

un incremento de 14.3% de la inversión pública real, la mayor parte de la cual se dirigió hacia las industrias que, en ese momento, tenían una importante participación del Estado y un alto potencial de sustitución de importaciones.[14] Segundo, los efectos contraccionistas de la devaluación fueron, probablemente, menos importantes de lo que fueron después: la deuda privada en dólares no existía, así que los efectos de la devaluación sobre las hojas de balance estuvieron, en gran medida, ausentes; la participación de los asalariados (con baja propensión al ahorro) en el ingreso y consumo era pequeña; y el déficit comercial era muy pequeño cuando tuvo lugar la devaluación (la cual, como se dijo más arriba, fue en gran medida preventiva). A su vez, los efectos expansivos de la devaluación fueron grandes dado que el potencial de sustitución de importaciones competitivas era alto y que la participación de las exportaciones que no respondían a los ajustes en el tipo de cambio (tal como la exportación de petróleo) no era importante. Por último, el grado de indización de los salarios era bajo y considerablemente menor que en los ochenta (los ajustes salariales se llevaban a cabo cada dos años), lo que resultaba en una limitada inercia inflacionaria.

La inflación promedio entre 1945 y 1955 fue de 9.3% por año (medida con los precios al mayoreo en la Ciudad de México), fluctuando dentro de un amplio rango. La inflación fue atizada por el auge provocado por la Guerra de Corea y posteriormente por el efecto, de una sola vez, de la devaluación de 1954 sobre el nivel de los precios. Además, el nuevo papel del Estado implicó una reestructuración y el aumento del gasto, pero sin que se hiciera una reforma equivalente del lado de los ingresos en las cuentas fiscales. El impuesto inflacionario fue su sustituto durante la mayor parte de este periodo.[15] A pesar de las presiones inflacionarias durante este periodo y contrariamente a lo

[14] Es más, en febrero de 1954 las tarifas a la importación se incrementaron en 25% y a partir de entonces se usaron controles directos más intensamente que en el pasado.

[15] El papel del financiamiento monetario del déficit público puede, sin embargo, que se haya exagerado (véase Cárdenas, 1994).

que había pasado durante el auge de la guerra, los salarios reales registraron una lenta recuperación de alrededor de 1% por año, con el resultado de que su participación en el PIB subió entre 1945 y 1955 de 23% a casi 27% (Solís 2001).

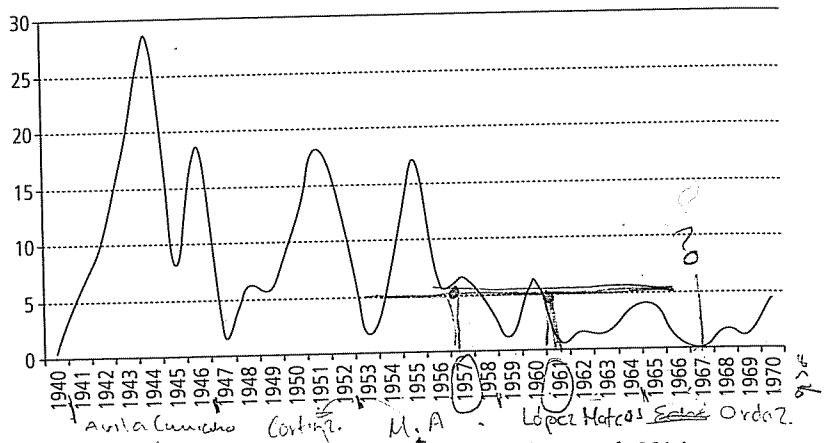
Desarrollo con estabilidad macroeconómica, 1956-1970

El periodo de 1956 a 1970, generalmente conocido como el de "desarrollo estabilizador",[16] ha sido considerado como los años dorados del crecimiento económico moderno de México. Durante este periodo el crecimiento del PIB se aceleró, registrando una tasa media anual de 6.7%, con una tasa de inflación de 3% al año, en tanto que el tipo de cambio permaneció fijo. La inversión incrementó su participación en el PIB de 14.8% en 1955 a 20% en 1970 y la participación de la producción manufacturera pasó de 17.5 a 23.3% durante este periodo (cuadros IV.1 y IV.2). El incremento en el nivel de vida y el surgimiento de una clase media se aprecia en una serie de indicadores. Los salarios reales se incrementaron, en promedio, a una tasa de 4.5% anual de 1955 a 1970 (cuadro IV.6). De 1960 a 1970 el número de televisiones pasó de 17.5 a 58.5; el de teléfonos aumentó de 14.1 a 29.6, y el de automóviles, de 12.9 a 24.1, por cada mil habitantes en los tres casos. Las casas habitación con gas y electricidad pasaron de 18 a 44% del total en el mismo periodo (Izquierdo 1955). Diferentes estimaciones muestran una caída significativa en la pobreza de mediados de los cincuenta a finales de los sesenta. Por ejemplo, Székely (2005) estimó que la pobreza alimentaria cayó de 64.3% en 1956 a 24.3% en 1968 (con la correspondiente caída en el número de pobres de 20.7 millones a 11.6 millones) (cuadro A.7), en tanto que para Van Ginneken (1980) la pobreza pasó de 45% en 1958 a 30% en 1969.

Altas tasas de crecimiento prevalecieron con la excepción de dos breves desaceleraciones, una en 1959 y otra en 1961-1962

[16] Tanto economistas como historiadores económicos a veces se refieren al "desarrollo estabilizador" como el periodo de 1956 a 1970, que combinó un alto crecimiento y una inflación baja, y a veces como el periodo entre 1958 y 1970, época en la que Antonio Ortiz Mena fue secretario de Hacienda.

GRÁFICA IV.2. *Tasa de inflación 1940-1970 (tasa anual de crecimiento de los precios al mayoreo de la Ciudad de México)*



FUENTE: INEGI (1999a), basado en información del Banco de México.

(los únicos años con tasas de crecimiento por abajo de 5%), posiblemente asociadas con la preocupación del sector privado por el impacto de la revolución en Cuba y las políticas de la administración de Adolfo López Mateos (1958-1964). Para algunos autores, estas pausas indicaban que las tendencias al "estancamiento" características del desarrollo periférico estaban finalmente apareciendo. Para otros, reflejaban los obstáculos a un crecimiento sostenido que, de acuerdo con la tesis expuesta por Vernon (1963) en su influyente libro, se derivaban de un disfuncional sistema de relaciones público-privadas, caracterizado por un grado de discrecionalidad excesivamente alto y particularismo en la aplicación de las regulaciones gubernamentales. Sin embargo, la casi inmediata recuperación de las tasas de crecimiento a niveles históricos eliminó estas aprensiones.

Al tiempo que continuaban las políticas económicas centradas en la industrialización, con el Estado como importante agente, la estabilidad en los precios y en la balanza de pagos se agregaron a las prioridades de la política, evitándose altos déficit fiscales y la depreciación del tipo de cambio nominal. Varios

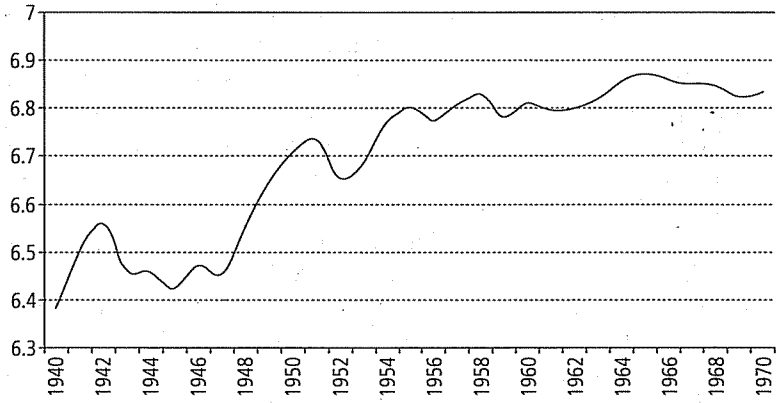
factores hicieron posible la transición a una baja tasa de inflación a mediados de los cincuenta. Estos incluyen, del lado de la oferta, el comportamiento sobresaliente del sector agrícola, la débil indización de los salarios (con ajustes salariales bianuales, lo que constituía un colchón contra la propagación de las presiones inflacionarias) y la función característica de la inversión pública de romper los cuellos de botella. Los factores más importantes del lado de la demanda fueron las reformas financieras que resolvieron el problema del financiamiento del déficit fiscal con el recurso a los ahorros forzosos a través de los requerimientos de reserva del sistema bancario. Así, a través de las regulaciones de las tasas de encaje y los cajones de crédito, el sistema bancario privado desempeñó un papel creciente en el financiamiento del déficit del sector público (Brothers y Solís, 1966; Hansen, 1971). En tanto que entre 1950 y 1955 el Banco Central adquiría más de 33% del incremento de las tenencias de obligaciones gubernamentales del sistema bancario, entre 1956 y 1961 las tenencias del Banco de México cayeron en términos relativos y absolutos. Al mismo tiempo, la participación de las instituciones financieras privadas pasó de 23 a 63%. Posteriormente, el problema de financiamiento del déficit se resolvió aumentando el financiamiento externo. La expansión del gasto público tomó en consideración su impacto sobre la evolución de la base monetaria. Así, la estrategia fue congruente con el desarrollo puesto en marcha desde 1940, pero reflejó una mayor preocupación por los equilibrios macroeconómicos.

Otro factor importante en la transición del periodo de crecimiento con inflación al de "desarrollo estabilizador" fue el más estable entorno externo y la relativa ausencia de choques del lado de la oferta. Los choques externos positivos, como los derivados de la segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea, seguidos de drásticos descensos en la demanda externa, estuvieron ausentes después de 1955 y las variaciones en los términos de intercambio se redujeron en forma significativa durante el periodo del "desarrollo estabilizador" (gráfica IV.1). Igualmente, los choques negativos en la oferta agrícola, comunes durante el periodo de 1940 a 1956 (en 1940, 1943, 1945, 1952 y 1956) prácticamente desaparecieron después (Reynoso, 1989). De hecho, Reynoso (1989) atribuye entre 85 y 90% de la mejoría en

la evolución del crecimiento y de la inflación a la reducción de los choques externos y otros choques exógenos, y el resto (10 o 15%) al resultado de un mejor manejo de la política económica, comparado con el periodo de crecimiento con inflación.

Impulsado por este ambiente, el sector manufacturero creció a una tasa de cerca de 9% por año (INEGI, 1999a), siendo el dinamismo del mercado interno la mayor fuente de la demanda. Ciertamente, México siguió un modelo de industrialización de país grande (Chenery *et al.*, 1986), es decir, fue la rápida expansión del mercado interno la fuente más importante del crecimiento económico, y es a la luz de ello que debe interpretarse el cambio estructural de la producción industrial, que mostró un rápido crecimiento de la participación de los bienes intermedios pesados, de consumo durable y de los bienes de capital. Además, los años sesenta también registraron una intensa sustitución de importaciones que contribuyó al crecimiento de esos sectores (cuadro A.6). Entre las actividades que mostraron las mayores reducciones en el coeficiente de importación y las más altas tasas de crecimiento estuvieron la industria automotriz, maquinaria y equipo eléctrico, hule y productos químicos. Aunque los mercados de exportación hicieron una contribución mucho menor y la relación de exportaciones a producto tendió, en promedio, a descender, la década también mostró el inicio de un proceso que acentuó su importancia en la primera mitad de la década de los setenta, el crecimiento de los coeficientes de exportación de los sectores de bienes de consumo duradero y de bienes de capital y el desarrollo de la industria maquiladora en la frontera norte del país. Las empresas transnacionales fueron decisivas en la expansión en los sectores de punta, en particular en tres de las cuatro industrias de mayor crecimiento (automóviles, maquinaria no eléctrica e implementos eléctricos), y tuvieron una participación significativa y creciente en la cuarta industria más dinámica (productos químicos). Como ya se mencionó, la contribución de las empresas públicas, en contraste, fue menos importante comparada con la de las décadas anteriores, aunque participaron en algunos de los sectores de mayor crecimiento así como en el rápido desarrollo de las industrias de fertilizantes y petroquímica.

GRÁFICA IV.3. *PIB per cápita de la agricultura, 1940-1970 (logaritmo natural del PIB per cápita de la agricultura; millones de pesos de 1970)*



FUENTE: *Oxford Latin American Economic History Database* (OxLAD).

La producción agrícola se desaceleró y creció por abajo del crecimiento de la población en los cinco últimos años de este periodo (gráfica IV.3). México se convirtió de exportador a importador de cereales. Varios factores contribuyeron a la desaceleración. Como ya vimos, la participación de la inversión pública en el desarrollo de la agricultura cayó desde la segunda mitad de los años cincuenta (cuadro IV.5). Los precios relativos de los productos agrícolas en comparación con los industriales registraron una tendencia adversa. Por ejemplo, entre 1960 y 1971 los precios reales de maíz, frijol y trigo cayeron 21.4, 22.0, y 41.5%, respectivamente. El crédito agrícola, abastecido en gran parte por el gobierno, se hizo escaso y cayó su participación dentro del crédito total.[17] La política comercial y de precios también discriminó en contra de la agricultura, en tanto que la reforma agraria enfrentó rendimientos decrecientes, siendo las nuevas tierras repartidas de baja calidad y productividad.

[17] El crédito agropecuario como proporción del crédito total cayó de 15% en 1960 a 9% en 1970 (Solís, 2000).

Después de que la Revolución destruyó, en gran medida, el sistema bancario del Porfiriato y que la Gran Depresión, junto con la inflación durante el auge de la guerra y del periodo inmediato posterior, retrasaron el desarrollo del sistema financiero interno, el periodo del "desarrollo estabilizador" estuvo asociado a un resurgimiento de la intermediación financiera. Esta expansión fue impulsada por el rápido crecimiento del PIB, por la estabilidad en el tipo de cambio y tasas de interés reales positivas. Los ahorros financieros se expandieron a una tasa mayor a 17% por año entre 1958 y 1969, tasa muy por encima de la del PIB a precios corrientes, con lo que las obligaciones financieras en relación al PIB crecieron de 24.7% en 1958 a 42.6% en 1968 (Solís, 2000). Junto con estos cambios se modificó la estructura de las obligaciones financieras, con una caída de la participación de las obligaciones monetarias y de los depósitos denominados en dólares y un aumento en las obligaciones no monetarias tal como bonos emitidos por las instituciones financieras y depósitos a plazo, que registraron las más altas tasas de crecimiento (Solís, 1981). El auge de la intermediación financiera y la estabilidad monetaria se reforzaron mutuamente. El aumento en la relación de ahorros financieros a PIB, estimulado por la estabilidad monetaria hizo más manejable el financiamiento de los déficit fiscales, eliminando presiones inflacionarias del lado de la demanda y reforzando la estabilidad de precios.

Teniendo en cuenta que las encuestas de hogares no son estrictamente comparables, la información disponible sobre la distribución del ingreso sugiere las siguientes tendencias (cuadro IV.7). Primero, después de una reducción inicial de 1950 a 1957, la participación del 40% de los más pobres (del orden de 10 a 11%) se estancó de 1957 a 1968. Segundo, la participación de la clase media (deciles del cinco al nueve) creció a expensas del 10% más rico,[18] resultado de la rápida expansión de las oportunidades de empleo para los trabajadores de "cuello blanco" y profesionales, cuya participación en la fuerza de trabajo[19] subió de 27 a 40% entre 1950 y 1960 (cuando fue de alrededor de 15% en 1940) (Hansen, 1971). El rápido incremento de los salarios reales, el desarrollo de una clase media y la relativa expansión del sector formal de la economía se reflejaron en la distribución funcional del ingreso. La participación de los salarios en el PIB aumentó entre 1955 y 1970 de alrededor de 27% a más de 35% (Solís, 2000).

[18] La información sobre el coeficiente de concentración de Gini muestra un ligero incremento de 0.52 a 0.54 entre 1956 y 1968 (véase cuadro A.7).

CUADRO IV.7. *Distribución personal del ingreso (en porcentajes por deciles de familias)*

Deciles	*1950*	*1957*	*1963*	*1968*
1	2.7	1.7	1.3	1
2	3.4	2.7	2.2	2.2
3	3.8	3.1	3.1	3.1
4	4.4	3.8	3.7	4.3
1 a 4	*14.3*	*11.3*	*10.3*	*10.6*
5	4.8	4.3	4.9	5.3
6	5.5	5.6	6.1	6
7	7	7.4	8	8.2
8	8.6	10	11.8	11.6
9	10.8	14.7	17	15.8
5 a 9	*36.7*	*42*	*47.8*	*46.9*
10	*49*	*46.7*	*41.9*	*42.4*

FUENTE: Para 1950 y 1957, Navarrete (1950). Para 1963 y 1968, Solís (2000), basado en el Banco de México, Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas y Encuestas sobre Ingreso y Gasto de las Familias en México.

COMPORTAMIENTO A LARGO PLAZO DE LA PRODUCTIVIDAD Y EL MODELO DE CRECIMIENTO

Veamos ahora el proceso de crecimiento desde el lado de la expansión de la oferta, resumiendo la información disponible sobre la acumulación de factores y el crecimiento de la productividad

[19] Esta es la participación de las ocupaciones de las clases medias y altas (profesionales, directores, técnicos, oficinistas, pequeños comerciantes y artesanos) de acuerdo con Cline (1962).

CUADRO IV.8. *Crecimiento del producto, insumos y productividad total de los factores (PTF) en varios países (tasas porcentuales de crecimiento anual)*

País	*Años*	*Producto*	*Capital*	*Trabajo*	*PTF*
México	*1950-1975*[a]	*6.2*	*n. d.*	*n. d.*	*2.2*[b]
	1960-1974[c]	*6.8*	*6.7*	*3.3*	*2.0*
	1960-1975[d]	*6.4*	*6.2*	*2.4*	*2.6*
En desarrollo					
Argentina	1960-1974[c]	4.1	3.8	2.2	0.7
Brasil	1960-1974[c]	7.3	7.5	3.3	1.6
Colombia	1960-1974[c]	5.6	3.9	2.8	2.1
América Latina[e]	1960-1974[c]	5.3	4.7	2.7	1.3
Turquía	1963-1975[f]	6.4	6.8	1.0	2.1
Corea del Sur	1960-1973[g]	9.7	6.6	5.0	4.1
Desarrollados[h]	1960-1973[g]	5.7	6.3	0.8	2.7
EU	1960-1973[g]	4.3	4.0	2.2	1.3
Alemania	1960-1973[g]	5.4	7.0	-0.7	3.0
Japón	1960-1973[g]	10.9	11.5	2.7	4.5

[a] Syrquin (1986).
[b] Derivado de la tasa de crecimiento del producto por trabajador y de la relación capital-trabajo, suponiendo una elasticidad del capital de 0.48.
[c] Elías (1978).
[d] Reynolds (1980).
[e] Promedio de seis países de América Latina (excluyendo a México) (véase Elías, 1978).
[f] Krueger y Tuncer (1980).
[g] Christensen *et al.*, 1980.
[h] Promedio de ocho países desarrollados (Christensen *et al.*, 1980).
FUENTE: Ros (1994a).

total de los factores (PTF). Estimaciones de las tendencias a largo plazo del crecimiento anual de la PTF, muestran a este crecimiento dentro de un rango de 2.0 a 2.6%, lo que explicaría alrededor de 35% del crecimiento del producto total (cuadro IV.8). Este desempeño puede sugerir un modelo extensivo de crecimiento, basado en gran parte en una alta tasa de acumulación de capital (del orden de 6.2 a 6.7% por año). Este puede ser el caso si se compara el desempeño de México con el de las economías desarrolladas o con la experiencia de Corea (cuadro IV.9), donde más de 40% de la expansión de la producción es atri-

CUADRO IV.9. *Crecimiento de la PTF y de la productividad del trabajo en la manufactura (tasas de crecimiento promedio anual)*

Años	*PTF*	*Productividad del trabajo*
1960-1980[ab]	1.1	3.4/6.6[c]
1960-1973[ab]	0.8	3.4/7.8[c]
1973-1980[ab]	1.5	3.3/4.5[c]
1970-1980[de]	0.9	3.8
1950-1975[f]	2.0	3.0
1963-1981[gh]	3.6	6.0

[a] Velasco (1985).
[b] Hernández Laos y Velasco (1990).
[c] Valor agregado por hora hombre en las empresas manufactureras con más de 100 empleados.
[d] Tasa de crecimiento medio de 20 industrias manufactureras (a dos dígitos).
[e] Banco Mundial (1986).
[f] Sirquin (1986).
[g] Tasa media de crecimiento de 17 industrias manufactureras (a cuatro dígitos).
[h] Samaniego (1984).
FUENTE: Ros (1994a).

buible al crecimiento de la PTF. Pero el modelo de crecimiento también aparece significativamente más intensivo que el del resto de América Latina (con una contribución de 25% del crecimiento de la PTF), y se compara favorablemente con otros países en desarrollo con rápido crecimiento, Brasil entre ellos, en términos de desempeño de la productividad.

El comportamiento de la productividad en el sector manufacturero parece, sin embargo, que fue menos satisfactorio. Las estimaciones sugieren que para las manufacturas en su conjunto (incluyendo pequeñas y grandes empresas) y durante las dos décadas posteriores a 1960, el sector industrial de México mostró una lenta tasa de crecimiento de la PTF (del orden de 1% anual), con tendencias divergentes en el crecimiento de la productividad entre las pequeñas y grandes empresas, cuyo alto desempeño de la productividad se compara, en forma favorable, con otros países en desarrollo o desarrollados (Samaniego, 1984). Estas características —el lento crecimiento de la PTF en el conjunto de la manufactura y el mejor desempeño de las

grandes empresas manufactureras y de la economía como un todo— sugieren, tomadas en conjunto, que la mayor contribución de la expansión manufacturera al desempeño de la productividad agregada tuvo lugar mediante los efectos de reasignación del crecimiento industrial más que a través del rápido crecimiento de la productividad de los factores en el sector manufacturero mismo.[20] El impacto positivo del crecimiento industrial en la productividad agregada va en contra de la idea de un modelo de crecimiento extensivo. Dado el excedente inicial de mano de obra en la agricultura tradicional y en los servicios y el rápido crecimiento demográfico durante este periodo (del orden de 3.0 a 3.3% anual) (INEGI 1999a) —que tendió a moderar los efectos sobre la productividad de la reasignación de recursos hacia las manufacturas—[21] es difícil ver cómo, dada la tasa de acumulación de capital, el modelo de crecimiento pudo haber sido más intensivo. La razón es que el lento crecimiento de la productividad en la manufactura puede atribuirse a la falta de crecimiento de la productividad en el sector de las pequeñas empresas, una característica que a su vez refleja una alta tasa de absorción de empleo proveniente de otros sectores. Hubo, por lo tanto, un conflicto entre los efectos de reasignación del crecimiento industrial y el incremento de la productividad dentro de la propia industria, situación que se agravó por el rápido crecimiento de la población y que sólo podía ser superada mediante tasas aún mayores de acumulación de capital.

[20] La importancia de estos efectos de reasignación en la experiencia de desarrollo y el desempeño de la productividad de México se examina y destaca en Reynolds (1980) y Syrquin (1986). Véase también el capítulo IX.

[21] Aquí nos referimos a los efectos directos de reasignación de recursos hacia las industrias de mayor productividad, como también a los efectos indirectos sobre los niveles de productividad de la agricultura y los servicios, que ocurrieron como resultado de la reducción de los excedentes de trabajo y la reorganización inducida de los métodos de producción. Estos últimos pueden no ser menos importantes que los primeros, tal como claramente sugiere la experiencia de los países desarrollados en la posguerra (véanse Cripps y Tarling, 1973; Syrquin, 1986).

MODERNIZACIÓN CON DESIGUALDAD DE NUEVO

En resumen, el desarrollo industrial de México durante la época dorada ocurrió en un régimen típico de industrialización por sustitución de importaciones encabezado por el Estado que, sin embargo, otorgaba incentivos para la exportación de manufacturas, desde inicios de los años sesenta, y niveles moderados de protección efectiva al sector manufacturero, con una dispersión limitada, aunque creciente con el tiempo, de las tasas de protección entre industrias. La gama de políticas también incluyó un número de programas sectoriales específicos para las industrias nacientes, destacando de manera creciente los objetivos de exportación y la competitividad de precios. La manufactura, especialmente la de bienes intermedios pesados, de consumo durable y el sector de bienes de capital, se benefició de tres mecanismos principales de transferencia de recursos: *1)* los altos precios de sus productos, gracias a la protección del mercado interno de productos industriales; *2)* los bajos costos de insumos, resultado de los subsidios a la energía, impuestos a la exportación y permisos para algunas materias primas agrícolas y minerales, y *3)* bajos precios para los bienes de capital importados, como consecuencia de la apreciación del tipo de cambio real y altas exenciones de aranceles a la importación de maquinaria y equipo, lo cual facilitó el financiamiento de la inversión industrial.

La respuesta de la industria a esos incentivos fue muy dinámica en términos del crecimiento de la producción, y sus efectos en la asignación de recursos generaron un buen comportamiento de la productividad en el conjunto de la economía. De manera más general el desempeño macroeconómico de 1940 a 1970 fue sobresaliente. La estrategia enfrentó exitosamente importantes obstáculos al desarrollo de México. Sin embargo, ignoró o subestimó la magnitud de otros obstáculos.

Una primera observación es que a pesar de las mejoras, los beneficios del crecimiento estuvieron lejos de ser distribuidos por igual. Hacia finales del periodo (1968) el sector 40% más pobre de la población recibía menos de 11% del ingreso total, en tanto que el 10% más rico, recibía casi cuatro veces esta cantidad

(más de 42%) (cuadro IV.7). El coeficiente de Gini era muy alto, de alrededor de 0.54, y la distribución del ingreso no había mejorado comparada con la de 1950 (cuadro A.7). A pesar de los esfuerzos sostenidos de parte del gobierno para dotar de servicios sociales a la población y de varias décadas de crecimiento continuo, la mayoría de la población seguía en la pobreza (Szekely, 2005). A finales de los años setenta, diez años después del final de la etapa dorada, aproximadamente 19 millones, en una población de 68 millones, sufrían de desnutrición y la tasa de mortalidad infantil era alta, comparada con otros países con ingresos per cápita más bajos (50 de cada 1 000 nacidos vivos); alrededor de 45% de la población no tenía acceso a cuidado médico gratuito; 22.3% de las viviendas no tenían servicios de ningún tipo, mientras 50% no tenía acceso a agua o drenaje; y alrededor de 22 millones de personas de 14 años o más eran analfabetas o no habían terminado la escuela primaria (Lustig y Ros, 1987). Las disparidades regionales también eran profundas. Las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, con 25% de la población total, contaban con mucho más de 60% de la industria manufacturera, mientras que aproximadamente 40% de la población vivía en pueblos de menos de 2 500 habitantes, dependiente de bajos ingresos rurales (Solís, 2000). Es decir, a pesar del gran progreso económico y social, la pobreza y la desigualdad seguían siendo enormes problemas por resolver.

El descuido de la agricultura que, como hemos visto, enfrentaba serias dificultades para aumentar la producción después de 1965, se convirtió en una fuente de importantes problemas. La producción agrícola había crecido desde mediados de los cuarenta hasta mediados de los sesenta a una tasa muy alta, gracias al estimulo de la inversión en infraestructura y la ampliación de las áreas bajo cultivo causada por los grandes proyectos de irrigación y la reforma agraria. Pero estas fuentes de crecimiento con el tiempo se agotaron y la tasa de crecimiento del sector, durante la segunda mitad de los sesenta, cayó por debajo de la expansión demográfica. Como ya vimos, entre los factores detrás de la caída estaban los efectos de la protección efectiva negativa de mediados de los sesenta a mediados de los setenta, la tendencia adversa de los precios de los productos agrícolas en relación a los productos manufacturados, y la continua caída de su participación en la inversión pública, desde mediados de los cincuenta, así como de su participación en el crédito total. Todos estos elementos contribuyeron a la reducción de las exportaciones y la balanza comercial agrícolas, al aumento de la pobreza rural, y a una pérdida de cohesión social que, a su vez, llevó a un aumento en la inestabilidad social.

La protección comercial fue un importante instrumento para promover la sustitución de importaciones y el crecimiento en muchos sectores, y algunas industrias, tales como fertilizantes y acero —con costos marginales a la baja empujados por la vigorosa expansión del mercado interno— llegaron incluso a ser competitivas a nivel internacional (Solís, 1981). Sin embargo, para la mayor parte del periodo no hubo una política explícita para reforzar, a lo largo del tiempo, el potencial exportador de la economía. Después de haber alcanzado el nivel de 7.3% durante la segunda Guerra Mundial, la participación de las exportaciones en el PIB cayó a lo largo de los años cuarenta, cincuenta y sesenta, hasta llegar a 3.6% en 1970 (cuadros A.9, A.10 y A.11). La protección comercial y la creciente apreciación del tipo de cambio real (cuadro A.11) contribuyeron a esta erosión de la participación de las exportaciones. Tampoco hubo una clara política comercial que hubiese podido completar la fase más difícil de la sustitución de importaciones que incluía los bienes de capital con alta tecnología. Así, para finales del "desarrollo estabilizador" la sustitución de importaciones, en el sector de bienes de capital, no se había logrado. De acuerdo con los resultados del estudio de Nafinsa-ONUDI (1985) México había quedado rezagado en la producción de bienes de capital comparado con otras economías semindustrializadas: más de 90% del mercado de máquinas-herramienta se abastecía del extranjero, comparado con 20% en Brasil y 44% en Corea, países que además exportaban 27 y 20% de su producción de máquinas-herramienta, respectivamente. Más aún, aunque basada en el argumento de la protección de la industria naciente, la protección estuvo lejos de ser consistente. Más que ser temporal, para favorecer el desarrollo inicial de las nuevas industrias, la protección se hizo permanente. A pesar de que, en principio, las licencias de importación solo podían otorgarse

para un periodo de tres a cinco años, una vez otorgadas no se suspendieron (Solís, 1981).

Finalmente, las reformas fiscales abortaron en 1961 y 1964, dejando una carga impositiva de 12.3% en 1970 comparada con 10.3% en 1961, siendo que el objetivo original se había fijado en casi 20% (Izquierdo 1995). México tuvo y continua teniendo una de las más bajas cargas impositivas de América Latina (Hansen 1971; ECLAC 2006a). Adicionalmente, los pocos cambios que se dieron en materia fiscal tuvieron un efecto regresivo al aumentar la carga tributaria a los ingresos salariales, en tanto que se redujo para los ingresos sobre propiedades (Solís, 1981).[22] La falta de una reforma fiscal, junto con el congelamiento de facto de los precios de los bienes y servicios del sector público (electricidad, gasolina, ferrocarriles), redujo el gasto social del sector público al tiempo que el rápido crecimiento de la población generó una creciente necesidad de programas de salud y educación. También aumentó la vulnerabilidad fiscal al depender las finanzas públicas, cada vez más, del endeudamiento externo.[23] La balanza de pagos se hizo también más vulnerable a las entradas de capital a corto plazo, con su potencial influencia desestabilizadora. En tanto continuó la edad dorada del crecimiento económico mundial, los errores de percepción acerca de la relevancia potencial de estos temas para el desarrollo de México permanecieron. Desafortunadamente, esta época dorada se estaba acercando al final.

La lista anterior de problemas es también importante por lo que omite. Por ejemplo, la estrategia del desarrollo estabilizador ha sido criticada por un inadecuado crecimiento del empleo resultante de políticas, incluyendo la protección comercial, que

[22] Los impuestos sobre los ingresos laborales como fracción de los impuestos sobre los ingresos personales aumentaron de 58.1% en 1960 a 77.9% en 1966, en tanto que la participación de los impuestos sobre los ingresos de la propiedad cayeron de 40.5 a 10% en el mismo periodo (Solís, 1981).

[23] Para 1970 la relación de deuda pública externa a PIB llegó a 12% (comparado con 1% en 1946, INEGI, 1999a), y para 1968 los pagos por amortización e intereses sobre la deuda pública externa a mediano y largo plazo representaban casi 30% de las exportaciones (Hansen, 1971). Aunque estas magnitudes aún no implicaban un desequilibrio macroeconómico serio, reflejan la evolución dinámica del endeudamiento externo durante el periodo.

CUADRO IV.10. *Composición de la fuerza de trabajo (porcentaje)*

	1950	*1960*	*1970*
Por tipo de empleo			
Asalariados	51.1	63.3	63.4
Autoempleados	37.4	31.2	23.2
Familiares no remunerados	10.7	4.7	7.7
Empleadores	0.7	0.8	5.7
Total	100.0	100.0	100.0
Por sector			
Sector formal urbano	21.6	32.2	33.9
Sector informal urbano[a]	12.9	13.5	18.2
Agricultura moderna	20.4	25.4	21.9
Agricultura tradicional	44.0	27.6	24.9
Minería	1.1	1.3	1.1
Total	100.0	100.0	100.0

[a] Incluye empleados domésticos.
FUENTE: PREALC, 1982.

estimularon el uso de tecnologías intensivas en capital (véanse, entre otros, Clavijo y Valdivieso, 1983; Reynolds, 1970, y Solís, 1981). Sin embargo, el crecimiento del empleo en la industria fue vigoroso y no hay una clara indicación de que haya crecido el subempleo (Gregory, 1986). El cuadro IV.10 muestra que la proporción del autoempleo dentro del total de la fuerza de trabajo declinó en unos 14 puntos porcentuales de 1950 a 1970. Y aunque el sector informal urbano aumentó su participación, durante un proceso de rápida urbanización, la participación combinada de dicho sector y el de la agricultura tradicional cayó de 56.9% en 1950 a 43.1% en 1970, mientras que la participación del empleo informal en la fuerza de trabajo urbana bajó de 37.4 a 34.9% a lo largo del mismo periodo. Uno de los rasgos sobresalientes de este periodo es la rápida expansión del empleo asalariado y del sector formal en el total de la fuerza de trabajo. Vale la pena destacar la diferencia con lo que sucedió en el resto de América Latina. Por ejemplo, en América Latina la participación de los autoempleados en el

total se incrementó ligeramente entre 1950 y 1970, en tanto que el aumento de la participación de los asalariados fue mucho menos significativo que en el caso de México (PREALC, 1982, cuadro I.4).

En forma parecida, en tanto México era una sociedad muy desigual a finales del periodo, tal como ya se subrayó, no hay pruebas claras de que la distribución del ingreso empeorara como se ha sostenido con frecuencia (véanse, entre otros, Aspe y Beristain 1984; Solís, 1981, y Villarreal 1983). Tampoco existe una prueba convincente de que la estrategia estuviera acompañada de una progresiva falta de control fiscal (tal como argumentan Camacho, 1977 y Solís, 1981; véase Buffie, 1989), a pesar de una inadecuada carga fiscal y una creciente dependencia de las finanzas públicas del endeudamiento externo.

La era dorada desde una perspectiva internacional

El periodo de 1950 a 1970 fue realmente una época dorada. Aunque inferior a las registradas en los países en proceso de industrialización de Asia del Este de 1950 a 1970, la tasa de expansión económica (medida por el PIB total) fue la más alta entre los países de América Latina y, tal vez más sorprendente, también más alta que la de los países con mayor crecimiento del sur de Europa (cuadro IV.11). La tasa de crecimiento del PIB per cápita fue menos espectacular, pero hay que tener en cuenta el rápido crecimiento de la población durante ese periodo, la más alta entre los países que aparecen en el cuadro IV.11 (con la excepción de Singapur). Esta explosión demográfica hizo que la población creciera más rápido que la fuerza de trabajo (que creció a una tasa de 2.7% por año) (INEGI, 1999a) lo que llevó a una creciente relación de dependencia de 79% en 1940, 83% en 1950, 93% en 1960 y 108% en 1970 (INEGI, 1999a) (cuadro A.3). Esta creciente relación de dependencia actuó como un bono demográfico negativo que redujo el crecimiento del PIB per cápita por abajo de lo que de otra forma habría sido. A ello se debe que a lo largo del periodo de 1950-1970, para el que hay información acerca del crecimiento de la productividad del trabajo, el crecimiento del producto por trabajador (4.1% al año) rebasó por mucho el crecimiento del PIB per cápita (3.1%) así como el crecimiento del producto por trabajador en los países grandes de América Latina (incluido Brasil con una tasa de crecimiento de 3.3% anual) (GGDC, *Total Economy Database*, 2006).

CUADRO IV.11. *Tasas de crecimiento anual del PIB, del PIB per cápita y de la población (1940-1970)*

	PIB	*PIB per cápita*	*Población*
América Latina			
México	*6.2*	*2.9*	*3.2*
Brasil	6.0	3.0	2.9
Colombia	4.6	1.6	2.9
Argentina	3.7	1.9	1.8
Chile	3.7	1.6	2.1
Europa del Sur			
Portugal	4.7	4.2	0.5
España	4.7	3.8	0.9
Grecia	4.1	3.5	0.6
Italia	4.1	3.5	0.6
Asia del Este			
Taiwán[a]	9.3	6.0	3.0
Hong Kong[a]	7.9	4.8	2.9
Singapur[a]	7.3	3.5	3.6
Corea del Sur[a]	7.1	4.8	2.2

NOTA: PIB en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990.
[a] 1950-1970.
FUENTE: Maddison (2003).

Éste fue un periodo en que se acortó la distancia con los Estados Unidos y también con varios países de América Latina. Al revés de lo sucedido en los treinta años previos (véase capítulo III), el PIB per cápita de México aumentó como fracción del PIB per cápita de Estados Unidos, así como del PIB per cápita de cada uno de los países más grandes de América Latina, con excepción de Brasil y de Venezuela, rica en petróleo (cuadro IV.12), ¿Qué razones explican, desde el punto de vista comparativo, este rápido ritmo de desarrollo económico?

Un primer conjunto de razones se refiere a la ausencia de restricciones de balanza de pagos y de cuellos de botella inter-

CUADRO IV.12. *PIB per cápita de México como porcentaje del PIB per cápita de distintos países del continente americano*

	1940	*1970*
Estados Unidos	26.4	28.7
Argentina	44.5	59.2
Venezuela	45.8	40.5
Uruguay	50.6	83.3
Chile	56.8	81.6
Colombia	97.7	139.6
Perú	101.6	113.5
Brasil	148.2	141.3

NOTA: PIB en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990.
FUENTE: Maddison (2003).

nos, junto con un marco macroeconómico estable. Está, primero, el comportamiento impresionante de la agricultura en la primera parte del periodo, el cual contribuyó a reconciliar la rápida tasa de crecimiento del PIB con la estabilidad de la balanza de pagos y la ausencia de presiones inflacionarias. De acuerdo con Hansen (1971) la tasa de crecimiento de la producción agrícola fue sobresaliente durante este periodo: fue del doble de la de Argentina y Chile y considerablemente más rápida que la del resto de los países de América Latina con excepción de Costa Rica. Lo anterior permitió que el sector agrícola hiciese una importante contribución al desarrollo ya que amplió en particular la capacidad de la economía para generar divisas. Este rápido crecimiento de la producción agrícola fue posible, como ya vimos, gracias a varios factores, incluyendo la reforma agraria de los años treinta, junto con una gran inversión pública en irrigación y otra infraestructura, en especial, durante la administración de Miguel Alemán. El programa de irrigación de México fue uno de los más grandes del mundo, incorporando e irrigando más tierras que cualquier otro país de América Latina (Hansen, 1971).

En términos más generales, y este es el segundo factor, la estructura del gasto público se orientó a la inversión para el desarrollo, lo que hizo posible la superación de los cuellos de botella. El gasto federal para el desarrollo económico subió en forma continua de 38% del presupuesto total en 1935-1940 a 55%

en 1965-1970 (cuadro IV.4). De 1940 a 1970 el sector público mexicano daba cuenta de entre un tercio y la mitad de la formación de capital (cuadro IV.2). Lo anterior fue posible al comprimir el gasto en defensa y administración. Entre todos los países de América Latina, sólo Costa Rica y Panamá gastaron menos en defensa en relación al gasto total del gobierno.

Tercero, junto con el rápido crecimiento de la agricultura y el gasto público en desarrollo, el Banco de México desempeñó un papel menor en el financiamiento del déficit del sector público de 1955 en adelante, todo lo cual produjo una estabilidad macroeconómica, marcada con baja inflación y un tipo de cambio estable que duró 22 años. Este marco de estabilidad macroeconómica, que contrasta con las experiencias de Argentina, Brasil y Chile, tuvo una importante repercusión en el proceso de crecimiento económico.

Un segundo conjunto de razones tiene que ver con los costos de la protección. En tanto que las políticas proteccionistas estimularon efectivamente la industrialización, sus costos estáticos y dinámicos[24] fueron una carga menos pesada que en otros países de América Latina y, tal vez, incluso, que en algunos países del Este asiático durante este periodo. Primero, las tasas de protección en México fueron relativamente más moderadas que en otros países latinoamericanos y en otros países en desarrollo (Balassa *et al.*, 1971; Little *et al.*, 1970; Kate y Wallace, 1980). Este hecho ha sido atribuido a que, a pesar de un amplio uso de restricciones cuantitativas, la disciplina de precios en el mercado interno fue reforzada por la amenaza del contrabando y la competencia potencial —dada la larga frontera con la economía de Estados Unidos— y también por el control de precios de las manufacturas.

Una segunda razón tiene que ver con el tamaño del mercado interno. México era el segundo país más poblado de América Latina, con una población en 1970 parecida a la de Italia y superior a la de otros países del sur de Europa o del Este de Asia. A pesar del bajo nivel del ingreso per cápita y su desigual distri-

[24] Esto es, los efectos estáticos de la protección sobre la asignación de recursos, la eficiencia técnica, y la estructura de mercado, y los efectos dinámicos en el desempeño del crecimiento de la productividad.

bución, el tamaño del mercado interno fue suficiente para el establecimiento de un sector industrial con altos costos fijos (asociados a la intensidad de capital), y, como resultado, con fuertes economías de escala. También permitió atraer la inversión extranjera necesaria para instalar estas industrias intensivas en capital y tecnología. En otros países, a medida que las oportunidades para la sustitución fácil de importaciones se agotaban, el ritmo del desarrollo industrial declinó y los intentos para entrar en la fase difícil de la sustitución de importaciones habrían de resultar en sectores industriales altamente ineficientes. Lo anterior es congruente con las más bien bajas estimaciones de los costos estáticos de las políticas proteccionistas de México. Bergsman (1974) estimó en 2.5% del PIB el costo de la protección en 1960, con solo 0.3 puntos porcentuales teniendo por origen una inadecuada asignación de recursos (los 2.2 puntos porcentuales restantes atribuibles a "ineficiencia X" y a rentas monopólicas).

Tercero, contrario a la relativa madurez de la economía de Argentina y al igual que la economía de Brasil, México tuvo un tipo de economía dual a la Lewis, con un excedente de mano de obra que generó una oferta relativamente elástica de trabajo para el sector moderno de la economía.[25] Ello fue importante para el proceso de reasignación de la fuerza de trabajo. La expansión del sector industrial significó que la fuerza de trabajo se moviera de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Estas ganancias de productividad fueron una de las causas del rápido crecimiento del PIB per cápita. En contraste, en las economías maduras, como la argentina, la mayor parte de los sectores son modernos y no existe un amplio sector de subsistencia. Los niveles de productividad son parecidos en todos los sectores y, en consecuencia, la economía no se pudo beneficiar de una reasignación de la fuerza de trabajo de sectores con bajos niveles de productividad a sectores con altos niveles de ella. Más bien, la expansión del sector industrial trajo consigo que la fuerza de trabajo se desplazara de los modernos sectores de exportación a los no exportadores. Porque la industrialización desplazó trabajo del sector exportador, el sesgo antiexportador fue mayor.

[25] Díaz-Alejandro (1988) ha subrayado la naturaleza de la economía interna al comparar el crecimiento de Argentina y Brasil.

Finalmente, las razones de orden geopolítico también tuvieron efecto. Más que a través de impulsar las exportaciones hacia el mercado más grande del mundo o de facilitar el flujo de la tecnología, la presencia de una potencia en su frontera (una superpotencia desde principios del periodo de la posguerra) debe haber constituido un desafío extraordinario que desencadenó una respuesta dinámica, similar a la del Japón cuando se enfrentó a Occidente después de mediados del siglo XIX (Hansen, 1970).

V. LA PÉRDIDA DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA, EL AUGE DEL PETRÓLEO Y LA CRISIS DE LA DEUDA

Los años setenta fueron testigos de la transformación del entorno económico internacional y del intento de modificar la estrategia de desarrollo de México, en la medida en que los líderes políticos y los responsables de la política estaban muy conscientes de la necesidad de corregir las desigualdades que acompañaron el proceso de crecimiento económico y de remover los obstáculos al desarrollo sostenido. Un esfuerzo a favor de la redistribución del ingreso fue visto como necesario para aliviar la tensión social que se manifestó abiertamente en el movimiento estudiantil de 1968, que terminó en una represión sangrienta por parte del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, y en la actividad guerrillera, tanto en el campo como en los centros urbanos, a lo largo de los años sesenta y principios de los setenta. En la medida en que las administraciones de los años setenta no fueron totalmente exitosas para superar los viejos problemas, nuevos obstáculos surgieron, en tanto la pérdida de estabilidad macroeconómica fue una consecuencia de ese fracaso. Choques externos adversos complicaron aún más las perspectivas económicas de México durante este periodo.

Del desarrollo compartido a la inflación de dos dígitos y la crisis cambiaria de 1976

La administración de Luis Echeverría Álvarez, quien asumió la presidencia a principios de los setenta, tuvo como punto central de su plataforma política el argumento de que la estrategia del "desarrollo estabilizador" del periodo 1956-1970, había fracasado en resolver el problema fundamental de la desigualdad. Una nueva estrategia de "desarrollo compartido" fue planteada, en la cual los beneficios del crecimiento serían distribuidos en

Cuadro v.1. *Composición de la inversión pública federal (porcentajes)*

	Total	*Agricultura*	*Industria*	*T. y C.*[a]	*Social*	*Otros*[b]
1965-1970 (Díaz Ordaz)	100 (6.1)	11.0	40.1	21.8	25.2	1.9
1971-1976 (Echeverría)	100 (7.3)	15.6	40.1	21.7	18.8	3.8
1977-1982 (López Portillo)	100 (10.9)	15.7	50.1	14.4	13.9	5.8

Nota: Las cifras entre paréntesis se refieren a la inversión pública como porcentaje del PIB.
[a] Transporte y comunicaciones.
[b] Incluye administración, comercio y turismo, y "convenios de coordinación".
Fuente: INEGI (1999a).

forma más justa. Al mismo tiempo, la estrategia estaba dirigida a mejorar el pobre desempeño de la agricultura, la reforma impositiva y la baja competitividad industrial en los mercados de exportación. En efecto, tal como se concibió originalmente el "desarrollo compartido" iba a alcanzar una mejora en la distribución del ingreso al reorientar la inversión pública y el financiamiento hacia el sector agrícola, y reformar lo que se consideraba que había sido un sistema impositivo débil e inequitativo.

La asignación de la inversión pública para el desarrollo de la agricultura aumentó sustancialmente hasta llegar a 15.6% del total, a lo largo del periodo 1971-1976, comparado con 11% bajo la administración de Díaz Ordáz (cuadro v.1). Otras iniciativas del gobierno dirigidas al sector agrícola fueron un aumento en los precios de garantía de los productos básicos (aunque siguieron las quejas porque los incrementos no habían sido suficientes comparados con los aumentos en los costos) y una rápida expansión del crédito agrícola y de los servicios de extensión (véase Yates, 1981), incluyendo la creación del Programa Integral del Desarrollo Rural (Pider) que, al igual que su predecesor en los sesenta (el Programa Coordinado de Inversiones Públicas en el Medio Rural) fue lanzado para dar soporte técnico y financiero a las comunidades rurales para el diseño y ejecución de proyectos de infraestructura.

Los planes más importantes para la reforma fiscal incluyeron la acumulación de ingresos de diversas fuentes para el pago

del impuesto sobre la renta, un aumento al impuesto a los intereses sobre activos financieros, un impuesto a la riqueza, un aumento de la tasa impositiva a los ingresos personales más altos (de 35 a 42%), y la eliminación del anonimato en diferentes formas de riqueza con el propósito de reducir la evasión fiscal.[1] Sin embargo, para 1972 la oposición del sector privado (y de acuerdo con Solís, 1981, y Newell y Rubio, 1984, la presión del Banco Central que temía la fuga de capitales) forzó al Gobierno a abandonar cualquier plan ambicioso de reforma impositiva. Los cambios en esta área se limitaron a la adopción de un impuesto de 15% sobre la compra de bienes de lujo y a un pequeño incremento sobre el impuesto a las ventas. Otros ingresos del gobierno se rezagaron a medida que los precios reales del sector público continuaron bajando durante 1970-1973 (Clavijo, 1980). Su corrección en 1974 los dejó 7% por encima del nivel de 1970.

La política industrial diversificó sus objetivos, dándole más importancia a la promoción de las exportaciones, al desarrollo de las industrias de bienes de capital, la descentralización regional de la actividad económica y la regulación de la inversión extranjera directa (véanse en particular CEPAL, 1979; Solís, 1980, y Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1979). Las nuevas prioridades quedaron reflejadas en una serie de reformas de políticas económicas. Las políticas de promoción a las exportaciones incluyeron el establecimiento de subsidios a la exportación (Certificados de devolución de impuestos, Cedis) en 1971; devolución de impuestos para los insumos importados para las empresas exportadoras, el aumento del crédito a corto plazo a cargo del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex); la creación en 1972 del Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei) para financiar la inversión orientada a la exportación, y el establecimiento del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) en 1970 para reforzar la promoción de las exportaciones y facilitar el acceso a los mercados internacionales. La preocupación por promover una

[1] Este plan estuvo inspirado en el paquete impositivo fallido de 1964 que se basó en las propuestas presentadas al gobierno mexicano por Nicholas Kaldor, economista de Cambridge (para una discusión detallada de los intentos de reforma fiscal de 1964 y 1972, véase Solís, 1981).

industria de bienes de capital inspiró las reformas arancelarias de 1973, que elevaron el nivel de protección a ese sector y condujeron en 1975 a la eliminación de la regla XIV de la legislación arancelaria, la cual tradicionalmente había provisto subsidios para la importación de maquinaria y equipo, y su sustitución por subsidios a la maquinaria importada para la producción de nuevos bienes de capital. Los incentivos fiscales fueron también revisados, estableciéndose un marco de referencia unificado (Certificados de Promoción Fiscal, Ceprofis), que daba un trato preferencial a la producción y compra de bienes de capital nacionales, así como también a pequeñas empresas y a las actividades descentralizadas regionalmente. Este periodo también fue testigo de la reactivación del papel de los bancos de desarrollo en el financiamiento a la industria. La Ley de 1973 sobre inversión extranjera directa redefinió las reglas para su participación, incluyendo una restricción general de 49% de la inversión total.[2]

Por un tiempo la estrategia fue exitosa en un número de frentes. Después de una desaceleración inicial determinada por una reducción significativa en la inversión pública en 1971, en 1972 y 1973 el crecimiento del producto interno bruto (PIB) fue mayor a 8% anual y registró una tasa promedio de 6% entre 1970 y 1976 (cuadro v.2). La inversión privada, después de una caída en 1971, reaccionó positivamente a la recuperación de la inversión pública. Las exportaciones de manufacturas respondieron positivamente a los incentivos fiscales y crecieron a tasas de alrededor de 14 a 15% en 1972 y 1973, muy por encima de la tasa promedio anual de 5.4% en los años sesenta (INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales). Los salarios reales se incrementaron en más de 40% entre 1970 y 1976, y la participación de los salarios se elevó de 35.5 a 40.3%, durante el mismo periodo

[2] En la práctica, la ley se aplicó a los nuevos proyectos de inversión extranjera, ya que la agencia regulatoria establecida por la ley —el Comité Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE)— permitía a las compañías pertenecientes completamente a extranjeros mantener la estructura de capital existente antes de que la ley entrara en vigor. Al CNIE también se le permitía modificar la regla general de 49%, tomando en cuenta un cierto número de criterios que incluían la complementariedad de las inversiones con el capital nacional y sus efectos en la transferencia de tecnología, balanza de pagos y empleo.

CUADRO V.2. *Comportamiento macroeconómico (promedio anual para cada periodo)*

	1971-1976	*1977*	*1978-1981*	*1982*	*1983*
Tasa de crecimiento del PIB (%)	6.0[a]	3.4	8.6[b]	-0.5	-5.3
Inflación (%)[c]	14.9[a]	20.7	23.5[b]	98.8	80.8
Tipo de cambio nominal[d]	13.0	22.7	23.3	57.2	150.3
Tipo de cambio real[e]	90.1	107.6	88.5	121.0	162.7
Salario real[f]	118.6	136.4	144.4	146.6	107.8
Participación de los salarios en el PIB (%)	37.2	38.9	37.3	35.8	28.8
Composición porcentual del PIB					
Consumo privado	70.6	69.0	68.4	69.0	67.3
Consumo público	8.4	8.6	8.9	9.3	9.7
Inversión privada fija	13.1	11.7	12.9	11.7	9.4
Inversión pública fija	7.4	7.2	9.8	9.3	6.6
Acumulación de inventarios	2.5	3.5	3.9	0.5	1.0
Exportaciones	8.0	8.8	9.1	10.2	12.1
Importaciones	9.8	8.8	13	10.1	6.2

[a] 1970-1976.
[b] 1977-1981.
[c] Fin de año (diciembre-diciembre). Índice de precios al consumidor.
[d] Pesos por dólar.
[e] Se usan los índices de precios al consumidor de Estados Unidos y de México (Índice 1997 = 100).
[f] Salario promedio anual (para toda la economía) deflactado por el índice de precios al consumidor (INEGI, Cuentas Nacionales de México, e INEGI, 1999a) (Índice 1970 = 100).

FUENTE: INEGI, Cuentas Nacionales de México; INEGI (1999a); Oxford Latin American Economic History Database (OxLAD) para los términos de intercambio; Council of Economic Advisors, Reporte Económico del Presidente 2007 (para precios al consumidor de EUA). El PIB y sus componentes se midieron a precios de 1970 (INEGI, Cuentas Nacionales de México).

(cuadro A.12). La evidencia acerca de la distribución personal del ingreso, disponible para 1968 y 1977, muestra una caída significativa en el coeficiente de Gini de 0.54 a 0.49 (cuadro A.7). Sólo en el sector agrícola falló la estrategia. El crecimiento de la producción agrícola permaneció alrededor de la misma tasa

que la de la segunda mitad de los años sesenta, hecho que se atribuye a condiciones climáticas, al lento inicio de los programas de desarrollo agrícola y el rezago en sus repercusiones, y a la amenaza de redistribución de la tierra que empujó a los grandes propietarios a aumentar la mecanización y a orientarse a cultivos de menor valor agregado (Solís, 1981). El casi estancamiento de la agricultura es probablemente la explicación de por qué la reducción de la tasa de pobreza se desaceleró durante este periodo.[3]

Desafortunadamente, los logros estuvieron acompañados del surgimiento de severos desequilibrios macroeconómicos. En tanto los cambios en el nivel y estructura de los ingresos públicos no se dieron, el peso de alcanzar una mejor distribución del ingreso lo soportó el gasto público. En cinco años su participación en el PIB aumentó más de 10 puntos porcentuales (cuadro A.13) al crecer casi 12% por año durante todo el periodo de la administración de Echeverría, casi dos veces la tasa de crecimiento de la economía. El tamaño del sector público creció rápidamente —a través del incremento del gasto público y de la rápida ampliación del sector de empresas públicas—[4] si bien para estándares internacionales no era excepcionalmente grande hacia finales de la administración.[5] En la medida que la reforma tributaria no fue llevada a cabo, los ingresos públicos se rezagaron a pesar de un mayor esfuerzo de recaudación fiscal que contribuyó a mayores ingresos no petroleros (cuadro A.13). Así, el déficit fiscal saltó de 0.5% del PIB a 6.4% entre 1971 y 1975 (cuadro A.13).[6] A su vez, el déficit financiero del sector público

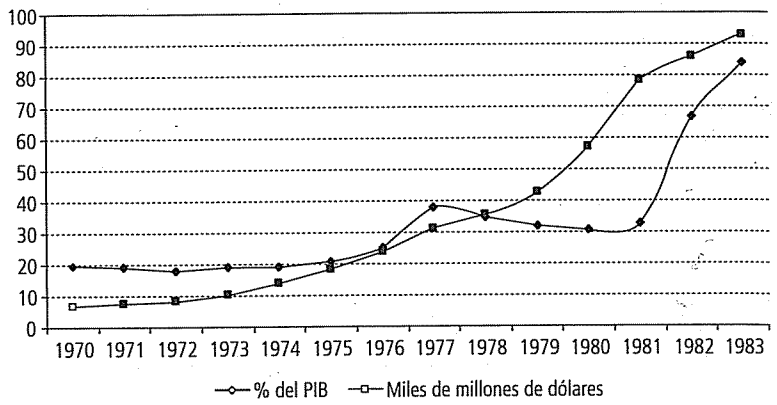
[3] La información disponible muestra de hecho un ligero incremento del nivel de pobreza de 1968 a 1977 (véase cuadro A.7), pero este incremento probablemente estuvo influido por un nivel de pobreza anormalmente alto en 1977 resultado de la crisis de balanza de pagos y la desaceleración económica de 1976-1977.

[4] Ciento ocho empresas públicas fueron creadas en el periodo 1971-1976, muchas de las cuales eran pequeñas e incluían numerosos fideicomisos y fondos especiales. En contraste, 83 empresas fueron creadas entre 1952 y 1970 (Aspe y Beristáin, 1984).

[5] Por ejemplo, en comparación con Italia o Francia, el sector público mexicano aún era relativamente pequeño (Newell y Rubio, 1984).

[6] El déficit fiscal primario es la diferencia entre el gasto gubernamental (sin contar el pago de intereses) y los ingresos gubernamentales.

GRÁFICA V.1. *Deuda externa total, 1970-1983*



FUENTE: Oxford Latin America Economic History Database (OxLAD).

consolidado subió de 2.5 a 10% del PIB (cuadro A.13), mismo que fue cubierto con expansión monetaria, crecientes tasas de encaje legal en el sistema bancario, y deuda externa. La deuda externa, en su mayoría pública, saltó de 7500 millones de dólares en 1971 a 24000 millones en 1976 (gráfica V.1). La deuda externa sustituyó, temporalmente, la falta de una reforma fiscal. Con un objetivo adicional —la redistribución del ingreso— y sin reforma fiscal, la estrategia de política quedó con menos instrumentos que objetivos, generando un explosivo aumento de la deuda pública externa que actuó, por un tiempo, como el instrumento adicional (Solís, 1977).

La inflación subió a una tasa de dos dígitos en 1973 y llegó a más de 20% en 1974. La inflación fue atizada por la rápida expansión del gasto público, el efecto del choque petrolero en 1973, y también por choques de oferta agrícola negativos que movieron los términos de intercambio a favor de la agricultura. Más aún, para 1973 las negociaciones de los salarios mínimos (y probablemente de otros contratos salariales) pasaron de ser bianuales a anuales, reforzando con ello a la inflación. Una consecuencia del resurgimiento de la inflación fue la reversión del auge de la intermediación financiera del periodo del "desarrollo estabilizador". En efecto, la combinación de inflación con

crecientes requerimientos de reserva en la banca —a medida que aumentaba el déficit fiscal— obligó a los bancos a pagar tasas de interés reales negativas sobre sus depósitos, lo que trajo como consecuencia la desintermediación financiera y una reducción de los créditos bancarios como porcentaje del PIB (véanse Haber *et al.*, 2008; Solís, 1981).

En tanto que la inflación interna se aceleraba por encima de la inflación externa, en el contexto de un tipo de cambio nominal fijo, el tipo de cambio real sufrió una sustancial y continua apreciación (cuadro A.12) que, junto con una expansión del déficit fiscal y de la demanda agregada, llevó a un incremento en seis veces del déficit comercial y en más de cuatro veces el de la cuenta corriente de 1972 a 1975 (cuadro A.14). El deterioro del entorno internacional, con el derrumbe de los años dorados de la economía mundial, también influyó en la economía mexicana. El primer choque petrolero encontró a México como importador de petróleo y, junto con la caída de la demanda externa, contribuyó a incrementar el desequilibrio del sector externo, haciendo más severas las restricciones de balanza de pagos al crecimiento. De hecho, de acuerdo con Zedillo (1986), los factores externos — los choques de términos de intercambio, tasas de interés externas, y de la recesión internacional— explican dos tercios del deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos entre 1972 y 1975.

Además de lo anterior, el sector empresarial no encontró un terreno propicio en la retórica del "desarrollo compartido" y la inversión fija privada registró una caída en su participación en el PIB (cuadro A.12). Para 1975, la expansión económica la impulsaba, en gran medida, el gasto público, con una participación en el PIB del gasto en consumo y, especialmente, en inversión pública muy por encima de los niveles de 1971 (cuadro A.12). A medida que el entorno macroeconómico se hacía muy inestable, y en particular el resurgimiento de la inflación llevaba a una apreciación y mayor volatilidad del tipo de cambio real, los incentivos provistos por la política industrial se vieron contrarrestados. Sin un tipo de cambio competitivo, la estrategia falló en reforzar la competitividad del sector exportador y la sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital. Las exportaciones de manufacturas se estancaron en 1974 y

cayeron 15% en 1975 (INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales), en tanto que el balance externo de la agricultura declinaba continuamente. Eran evidentes las limitaciones de la producción de bienes de capital, por ejemplo, en el hecho de que durante 1974-1975 representaban menos de 8% de la producción manufacturera, al tiempo que representaban 50% de las importaciones totales. La participación de las importaciones en el mercado interno empezó a subir en la medida en que el proceso de inversión no se diversificó hacia nuevas actividades. Así, la contribución de la sustitución de importaciones al crecimiento industrial cayó y llegó a ser negativa (cuadro A.6) y el crecimiento del PIB empezó a caer gradualmente a partir de 1974.

Con el tiempo, la situación empeoró en forma significativa como resultado de la fuga de capitales por parte de los inversionistas que se anticiparon a un cambio obligado de las políticas existentes. A pesar del aumento de los controles y aranceles a la importación, la presión sobre la balanza de pagos obligó al gobierno a devaluar el peso en cerca de 100% en agosto de 1976, abandonando la paridad en el tipo de cambio que había permanecido fijo por más de 20 años. Por primera vez desde los años cincuenta, el gobierno tuvo que recurrir a la asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional, y un convenio de facilidad ampliada se firmó a finales de 1976. Los efectos contraccionistas de la devaluación —que condujo en particular a una caída de los salarios reales y de la inversión privada en 1977—, junto con la caída de la inversión pública en 1976 y 1977 redujeron aun más el crecimiento del PIB que cayó a menos de 4% en 1977.

El auge petrolero, 1978-1981

A pesar de la severa crisis de 1977, las perspectivas de la economía cambiaron con el anuncio de vastas reservas de petróleo en México. Las reservas probadas de petróleo se incrementaron de 6.3 mil millones de barriles en noviembre de 1976 a 16 000 millones a fines de 1977 y a 40 000 millones un año después (Székely, 1983). El déficit comercial estaba de nuevo bajo control en 1977-1978, con niveles inferiores a los de 1971-1972. El

perfil de la deuda externa fue reestructurado y por un tiempo el endeudamiento no creció en forma notoria. Un ambicioso plan de industrialización perseguía reforzar la competitividad de las exportaciones y profundizar la sustitución de importaciones de bienes de capital, bajo el supuesto de que se daría un aumento sostenido, a largo plazo, del precio del petróleo. Un programa alimentario, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), reforzó el apoyo de las políticas dirigidas a la economía campesina, con el doble objetivo de estimular la producción de alimentos, para alcanzar la autosuficiencia alimentaria a nivel nacional, y mejorar los niveles alimenticios de la población pobre.[7]

En este periodo también se llevó a cabo un intento importante de reforma fiscal y este cambio redujo algunas de las inequidades del sistema fiscal mexicano. Un ajuste por la inflación fue introducido en los impuestos personales. Se establecieron un impuesto al valor agregado y un nuevo impuesto a los ingresos de las corporaciones. La base impositiva fue ampliada al cerrarse oportunidades para la evasión y todo el proceso administrativo fue simplificado. La contribución del rango de uno a cinco salarios mínimos que en 1978 representaba 58% de los impuestos al ingreso del trabajo se redujo a 28% en 1981, en tanto que la aportación del rango más alto (más de 15 veces el salario mínimo) pasó de 8 a 25% del total.[8]

La explotación de los nuevos recursos petroleros en el sur de México y su venta en el mercado internacional iban a traer una fuerte y rápida recuperación. En efecto, de 1978 a 1981 se recuperó fuertemente el crecimiento económico, lo que llevó a un periodo de expansión por encima de los niveles históricos. Impulsado por la producción del petróleo (con un crecimiento anual de 19.4%) y de las exportaciones de petróleo (con un crecimiento anual de 52.7%), el PIB creció alrededor de 9% al año

[7] Otro programa de alivio a la pobreza, lanzado en 1977, fue la Coordinación General del Plan de Acción de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), un grupo especial bajo la supervisión directa de la oficina del presidente con la responsabilidad de coordinar todas las acciones de política enfocadas a mejorar las condiciones sociales en las comunidades marginadas. Se le otorgaban fondos a entidades federales quienes a la vez los utilizaban para promover el desarrollo a nivel municipal.

[8] Para una descripción detallada, véase Gil Díaz (1987).

CUADRO V.3. *Crecimiento anual del PIB por sector (tasas de crecimiento promedio anual en porcentajes)*

	1977	*1977-1981*	*1982*	*1983*
Agricultura[a]	7.7	4.2	-2.0	2.0
Petróleo y minería	6.8	15.9	8.7	-0.9
Manufacturas	2.9	8.0	-2.7	-7.8
Construcción	-5.3	13.0	-7.1	-19.2
Electricidad[b]	7.4	9.1	9.7	1.1
Comercio[c]	3.5	12.5	-0.9	-7.5
T y C[d]	4.5	10.9	9.3	-2.6
Servicios financieros[e]	3.7	5.3	5.0	3.9
Otros servicios	3.3	7.2	3.5	3.0
PIB total	3.4	9.2	-0.6	-4.2

NOTAS: PIB para el total de la economía y por sector a precios constantes de 1980.

Las tasas de crecimiento del PIB no coinciden con las del cuadro V.2 debido a diferencias en el año base.

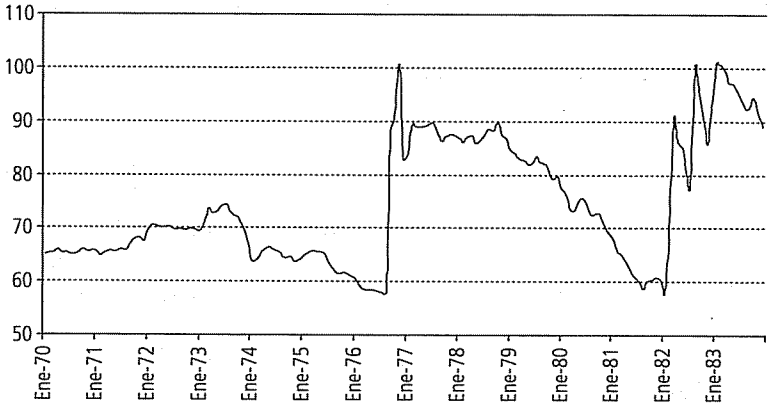
[a] Incluye ganadería, silvicultura y pesca.
[b] Incluye gas y agua.
[c] Incluye restaurantes y hoteles.
[d] Transporte y comunicaciones.
[e] Incluye seguros y bienes raíces.

FUENTE: INEGI, Banco de Información Económica.

y el ingreso real anual —beneficiado por el cambio favorable de los términos de intercambio, que resultó del incremento de los precios del petróleo de 1979 a 1980— creció más rápido, entre 9 y 10% (Ros 1987, véase también cuadro V.3). El transporte y la construcción, que se beneficiaron del extraordinario auge en la inversión, registraron tasas de crecimiento de dos dígitos. En esta ocasión, el sector agrícola respondió vigorosamente a los incentivos gubernamentales y su producción creció cerca de 5% por año de 1976 a 1981. Los niveles de pobreza volvieron a declinar en tanto que la distribución personal del ingreso mejoró. Así, de 1977 a 1984 (los dos años con disponibilidad de cifras) la tasa de pobreza alimentaria cayó de 25 a 22.5% (y probablemente declinó aún más antes de la crisis de 1982). El coeficiente de Gini registró una reducción de 49 a 42.5 (cuadro A.7).

Sin embargo, a finales de los setenta algunos síntomas problemáticos ya estaban presentes y eran preocupantes. Aunque el

Gráfica V.2. *Tipo de cambio real multilateral 1970-1983 (1990=100. Índice estimado con los precios al consumidor en relación a 111 países)*



FUENTE: Banco de México. Estadísticas.

déficit fiscal primario permaneció bajo control antes de 1981, ello fue así en el contexto de una duplicación de los ingresos gubernamentales por petróleo como fracción del PIB (cuadro A.13) y, por consiguiente, de una rápida expansión en el gasto del gobierno (la inversión pública, en particular, creció a tasas de alrededor de 13% por año de 1976 a 1980). La tasa de inflación alcanzó un nivel de alrededor de 18%, sin tendencia a disminuir, lo que contribuyó a una continua apreciación del tipo de cambio real (cuadro A.12 y gráfica V.2). Con el tiempo la inflación aumentó por encima de 25% en 1980. A pesar del extraordinario crecimiento de las exportaciones de petróleo, hubo un progresivo desajuste en la balanza de pagos. La balanza comercial pasó de un superávit de 0.1 mil millones de dólares en 1977 a un déficit de 2.6 mil millones en 1980, mientras el déficit en cuenta corriente escaló a un nivel récord de 7.2 mil millones en 1980, con los pagos de intereses sobre la deuda externa jugando un papel creciente en ese aumento. Estos crecientes desequilibrios fueron financiados con deuda externa, sobre todo de la pública, que creció de 31.2 mil millones de dólares en 1977 a 57.4 mil millones en 1980 (gráfica V.1).

El modelo de crecimiento presentaba algunos síntomas de la "enfermedad holandesa", síntomas que desempeñaron un papel importante en la creciente vulnerabilidad y fragilidad financiera de la economía. Si bien la inversión fue muy dinámica, su composición sectorial estuvo muy inclinada en favor de la industria petrolera y los sectores de comercio y servicios (cuadro v.4). Con excepción de un moderado cambio hacia la agricultura —que, como ya se mencionó, produjo altos rendimientos en términos de crecimiento del producto agrícola— la inversión pública estuvo fuertemente orientada hacia la industria petrolera que absorbió casi la mitad de la inversión de las empresas públicas (comparado con un tercio en el periodo de 1970-1977). La inversión privada, por otra parte, se orientó, radicalmente, hacia los servicios en vez del sector manufacturero, cuya participación pasó de 50% en 1970-1977 a un tercio en 1978-1980. No es sorprendente entonces que en un periodo de auge el crecimiento de la producción manufacturera cayera por debajo de la tasa global de la economía, de 10% en 1979 a alrededor de 6% en 1980 y 1981. Más aún, poca inversión se dirigió al sector exportador de manufacturas, si bien vale la pena señalar dos excepciones: la industria automotriz —en la que una nueva generación de plantas fue construida con tecnología de punta y dirigida a la exportación en el mercado mundial— y el sector petroquímico en el que el sector público invirtió mucho. Así, a pesar de los ambiciosos planes de desarrollo industrial, el auge petrolero estuvo muy lejos de crear las condiciones para que el sector industrial adquiriera un papel líder una vez que los ingresos del petróleo ya no impulsaran la expansión.

La duplicación de los precios del petróleo (gráfica v.3) y el incremento en las tasas de interés externas en 1979-1980 tuvieron, en conjunto, un impacto favorable a corto plazo. No sólo los ingresos de la exportación del petróleo resultaron ser el doble de lo originalmente proyectado sino que, por lo mismo, el aumento en las tasas de interés estuvo acompañado por una casi ilimitada disponibilidad de préstamos externos. La bonanza del petróleo hizo de México un cliente preferido de los bancos internacionales y los préstamos externos eran ofrecidos en cantidades y condiciones notablemente más favorables que para el resto de los países en desarrollo.[9]

Cuadro v.4. *Composición de la inversión total, pública, y privada en 1970-1977 y durante el auge petrolero (1978-1981)*

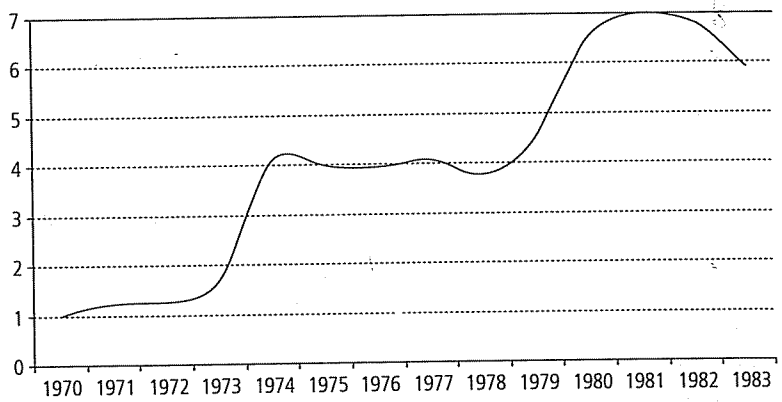
	1970-1977	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*
Inversión total					
Agricultura	7.3	8.4	7.5	7.2	n.d
Minería	2.2	1.6	2.9	3.1	n.d
Petróleo	11.2	20.7	18.4	19.0	n.d
Manufacturas	38.0	20.7	24.7	25.6	n.d
Electricidad	8.1	10.1	9.5	9.8	n.d
Comercio y servicios	33.3	38.4	36.9	35.3	n.d
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	
Inversión pública (excluye al gobierno central)					
Agricultura	1.8	1.7	2.2	2.5	3.5
Minería	0.7	0.7	1.0	1.1	1.0
Petróleo	32.0	44.6	41.9	44.2	44.7
Manufacturas	14.2	9.8	14.3	11.6	15.2
Electricidad	23.1	21.8	21.8	22.8	19.4
Comercio y servicios	28.2	21.4	18.8	17.8	16.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión privada no residencial					
Agricultura	10.2	14.2	11.7	10.7	n.d
Minería	3.0	2.3	4.4	4.6	n.d
Petróleo	0.0	0.0	0.0	0.0	n.d
Manufacturas	50.8	30.3	32.8	36.1	n.d
Electricidad	0.0	0.0	0.0	0.0	n.d
Comercio y servicios	36.0	53.0	51.1	48.6	n.d
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	

n.d. = no disponible.
FUENTE: Santamaría (1985).

En retrospectiva, la naturaleza de este choque externo fue dramáticamente mal interpretada por el gobierno de México (así como por otros agentes económicos). Altos y crecientes precios del petróleo se asumieron como un rasgo permanente

[9] Así, entre 1978 y 1981, mientras los préstamos bancarios internacionales para el conjunto de los países en desarrollo se incrementaron 76%, en el caso de México (ya un deudor muy grande en 1978), aumentaron 146% (Frieden, 1984).

Gráfica V.3. *Precio real del petróleo, 1970-1983 (índice 1970 = 1.0. Precio del petróleo dividido por el índice de precios al productor de EUA)*



FUENTE: *Oxford Latin American Economic History Database* (OxLAD).

de la economía internacional, en tanto que el incremento de las tasas de interés se interpretó como un rasgo temporal. En la medida en que la visión optimista continuó durante la primera mitad de 1981, a pesar de que la recesión de Estados Unidos había empezado a debilitar el mercado internacional del petróleo y las tasas de interés del exterior continuaban subiendo (la tasa prima de interés de Estados Unidos alcanzó un nivel de 19% durante el conjunto de 1981), la expansión fiscal fue reforzada en 1981. Esta expansión no estaba sólo relacionada con un error de diagnóstico, sino que estuvo estimulada por un fácil acceso al financiamiento externo y también, como veremos más adelante con mayor detalle, por la fase específica del ciclo político: el quinto año de los seis del periodo presidencial, cuando el gobierno tiene prisa para llevar a cabo sus planes y el control sobre el gasto público se relaja; cuando el país entra en un momento político centrado en la designación del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para la elección presidencial que se lleva a cabo al año siguiente.

Así que 1981 fue testigo de un masivo deterioro de los desequilibrios macroeconómicos. El valor real del peso (con una

apreciación de alrededor de 30%) alcanzó un nivel histórico a finales de 1981 (Ros, 1987) en tanto el déficit financiero del gobierno casi se duplicó entre 1980 y 1981, alcanzando el nivel de 14.1% del PIB (cuadro A.13). La expansión fiscal, combinada con la apreciación real del tipo de cambio y la liberalización de las importaciones iniciada bajo el programa de estabilización con el FMI de 1976,[10] llevó a un masivo empeoramiento de la cuenta externa, en particular de la balanza comercial no petrolera.[11] En tanto las exportaciones no petroleras empezaron a caer a mediados de 1979, la importación de mercancías crecía a un ritmo extremadamente alto, cercano a 30% en 1981 (a pesar de una reversión del programa de liberalización comercial en la segunda mitad de ese año). Así, el déficit comercial se duplicó de 1980 a 1981, en tanto el déficit en cuenta corriente alcanzó un nuevo record de 12.5 mil millones de dólares.

La deuda externa financiaba la brecha externa y creció de 57.4 mil millones de dólares a 72.2 mil millones en un año (gráfica V.1), al tiempo que la estructura de la deuda se volvió cada vez más vulnerable. La deuda pública a corto plazo brincó de 1.5 mil millones de dólares a finales de 1980 a 10.8 mil millones un año después (Zedillo, 1986). Para 1981 los préstamos a corto plazo representaban más de la mitad del endeudamiento externo. La relación entre los intereses sobre la deuda externa y las exportaciones totales subió de 27% en 1977-1978 a 37% en 1981-1982, si bien es interesante señalar que este crecimiento es completamente explicable por la subida en las tasas de interés, ya que la relación deuda/exportaciones mostró una moderada caída a lo largo de este periodo (de 3.1 a 2.8). La fragilidad financiera que se presentó a lo largo del periodo también era evidente en el sector privado. El auge de la demanda

[10] La liberalización de importaciones incluyó el abandono progresivo de licencias de importación y su sustitución por aranceles y un relajamiento generalizado de los controles sobre las licencias de importación. Las importaciones no sujetas a permiso llegaron a 40% del total de las importaciones en el primer semestre de 1981.

[11] Hubo mucha controversia sobre el peso relativo de estos tres factores, particularmente con respecto a la liberalización de las importaciones. Véanse Eatwell y Singh (1981), Schatán (1981), y los capítulos de Bazdresch, Brailovsky y Singh en Barker y Brailovsky (1982).

interna y de la inversión aceleró el rápido crecimiento del endeudamiento privado: la relación deuda/capital de las grandes empresas privadas creció de 0.9 en 1978 a 1.2 en 1981. Más importante fue el cambio en la composición de esta deuda: la participación de la deuda en dólares en relación con la deuda total de las grandes empresas creció de 30% en 1978 a 63% en 1981.[12] El aumento en el endeudamiento externo a largo plazo de las empresas privadas en 1978-1980 se explica por las expectativas optimistas acerca del tipo de cambio en un periodo en que la política monetaria fijaba la tasa nominal de interés doméstica igual a la tasa de interés externa más la devaluación esperada del peso implicada por la brecha entre el valor presente y el valor correspondiente del tipo de cambio en el mercado de futuros de Chicago. Sin embargo, como las minidevaluaciones practicadas por el Banco Central no eran congruentes con la devaluación (esperada) implícita en la política de tasas de interés —la última siendo mucho más alta que las primeras— las tasas de interés internas permanecieron muy por encima de las tasas de interés externas ex post (expresadas en la misma moneda) durante varios años.

Las expectativas optimistas del gobierno eran compartidas por la banca internacional que continuó prestando a México. Sin embargo, las expectativas oficiales no eran compartidas por todo el mundo: después de obtener fuertes préstamos del extranjero en 1979-1980, el sector privado mexicano empezó un ataque especulativo sin precedente sobre el peso en la primera mitad de 1981, y más de 20 000 millones de dólares salieron del país en un lapso de alrededor de 18 meses. La magnitud de la fuga de capital fue tal que absorbió 54% del incremento de la deuda externa mexicana (neta de reservas internacionales) en 1981 y 1982, generando una creciente tensión política entre el gobierno de López Portillo y los grandes conglomerados financieros privados.

Antes de pasar al desenlace, vale la pena preguntarse dónde fueron a dar las ganancias del petróleo. Gavin (1996) estimó

[12] Véase López (1998) y la encuesta de grandes empresas privadas de 1981 por la *Oficina de Asesores del Presidente* basada en una muestra de 2 200 empresas.

que los subsidios al sector privado fueron la forma principal en que se gastaron las ganancias del petróleo. Esto incluye los subsidios al petróleo (del orden de 70% del total), al mantener los precios de venta de Petróleos Mexicanos (Pemex) muy por abajo de los precios internacionales, transferencias presupuestales a sectores como la agricultura, y subsidios no petroleros a bienes producidos por el sector público, tales como electricidad y transporte, encauzados a través del sector estatal no petrolero. Fue este modelo de respuesta del sector público lo que hizo posible el auge de la inversión privada. Además de la rápida expansión de la demanda interna, las empresas privadas se beneficiaron de los importantes subsidios gubernamentales al petróleo y otros bienes, así como de la creciente sobrevaluación del tipo de cambio real que redujo los precios relativos de los bienes de capital importados, incrementando así la rentabilidad de los sectores productores de bienes no comerciables.

La crisis de la deuda de 1982

A principios de 1982 el precio internacional del petróleo seguía cayendo (gráfica v.3), la fuga de capitales estaba en su punto más álgido, y casi la mitad de la deuda externa del país tenía que pagarse o refinanciarse en los siguientes 12 meses. Si bien se reimpusieron los controles a la importación a mediados de 1981 y se llevó a cabo una reducción de 4% en el presupuesto de 1981, un cambio más radical en las políticas económicas era ahora inevitable.

En febrero, el gobierno se decidió a favor de un paquete de contracción fiscal con devaluación, manteniendo la libre convertibilidad del peso Esto fue el principio de la recesión y de una rápida aceleración de la inflación (cuadro v.2). Así que en 1982, por primera vez desde 1932, el nivel de actividad económica se redujo, acelerándose la caída a lo largo de 1983. La caída en la demanda agregada fue impulsada por la de la inversión privada, causada por los efectos contraccionistas e inflacionarios de la devaluación y por la contracción fiscal, especialmente de la inversión pública. La inversión privada se redujo, en especial, por el drástico incremento en los precios de los bienes

de capital importados y del valor real de los pasivos en dólares de las empresas, resultado de la devaluación, junto con la depresión del valor real de mercado de los activos físicos determinada, en gran medida, por la masiva fuga de capital. El derrumbe financiero del Grupo Alfa, el más grande conglomerado industrial, es el ejemplo más representativo y mejor conocido de las dificultades financieras que afectaron, a principios de 1982, a varias grandes empresas con un sustancial endeudamiento en dólares.

Aunque la balanza comercial se volvió positiva durante el segundo trimestre de 1982, el paquete de políticas no fue efectivo para frenar la fuga de capitales posdevaluación, ni tampoco la especulación financiera que floreció en ausencia de cualquier tipo de restricciones a las corrientes de capital. La fuga de capitales se convirtió, por mucho, en la causa más importante del desequilibrio en la balanza de pagos y, ante el creciente racionamiento del crédito externo, de la reducción resultante de las reservas internacionales del Banco Central. En agosto de 1982, cuando las reservas oficiales estaban casi completamente agotadas, la corriente de préstamos internacionales a México fue de pronto interrumpida. A ello siguieron dramáticas nuevas devaluaciones, junto con la adopción de un tipo de cambio dual, y el gobierno suspendió los pagos de la deuda externa, dando así inicio a la crisis internacional de la deuda. Fue bajo estas circunstancias, complicadas además por la gran tensión política entre el gobierno y los grandes conglomerados financieros, que en su último informe anual (1° de septiembre de 1982) el presidente López Portillo anunció la nacionalización de la banca privada y la adopción de un sistema de control de las corrientes de capital (véanse Del Angel Mobarak *et al.*, 2005; Espinosa y Cárdenas, 2008; Tello, 1984) Era, sin embargo, demasiado tarde para la adopción de un control de cambios: las reservas internacionales estaban agotadas y la crisis de la deuda internacional había llegado.

¿Por qué salieron mal las cosas? Toda la estrategia estuvo basada en *1)* la premisa de una abundancia a largo plazo de divisas e ingresos gubernamentales provenientes de las exportaciones de petróleo, pues el aumento de los precios en 1979-1980 pareció confirmar las expectativas de que la era de altos precios del petróleo había llegado para quedarse, y *2)* la idea de que el problema de la deuda externa se había superado, dado las bajas tasas reales de interés que habían prevalecido. Cuando el mercado del petróleo empezó a debilitarse en 1981 y las tasas de interés externas saltaron drásticamente hacia arriba, ambos choques fueron considerados transitorios, y por consiguiente manejables con financiamiento externo adicional. Así, el entorno económico internacional que hizo posible el auge petrolero había sido trágicamente mal interpretado (por el gobierno, los bancos extranjeros y las instituciones financieras internacionales). Cuando todo quedó finalmente claro, México se convirtió de pronto en un país altamente endeudado, es decir, un prestatario sobreendeudado, dados los nuevos niveles de las tasas de interés y de los ingresos por exportaciones con los cuales había que pagar el servicio de la vieja deuda.

Vale la pena especular sobre las posibles opciones a lo ocurrido. A mediados de 1981 fueron planteadas dos opciones frente a la inercia existente por parte de dos grupos del gabinete. El secretario de Hacienda, David Ibarra (que permaneció en el puesto hasta febrero de 1982 cuando fue reemplazado por Jesús Silva Herzog) presionó por corregir el tipo de cambio y reducir la tasa de crecimiento del gasto público. En este enfoque, los crecientes problemas con la balanza de pagos, tanto en cuenta corriente como de capital, eran básicamente atribuibles a la continua apreciación del tipo de cambio y a la gran expansión del gasto público. La segunda posición, con diferente punto de vista, presentada por el secretario de Industria y otros cercanos colaboradores de López Portillo, favorecía la adopción de controles directos a la importación (lo que fue hecho en junio de 1981) y controles de cambios como única respuesta efectiva a la fuga de capitales y a los choques externos provenientes de una economía internacional crecientemente inestable. Esta posición reconocía la necesidad de una moderación fiscal —menos enfáticamente que la primera posición— aunque para la mayor parte del periodo se oponía a una maxidevaluación sobre la base de que simplemente aceleraría la inflación e incluso podría aumentar la fuga de capitales.

Los debates de política económica durante este periodo se centraron, cada vez más, en esas dos opciones, sin que ningún

cambio mayor ocurriera en 1981 para impedir el peor de los mundos posibles: una enorme expansión fiscal con libre movilidad de capitales y una apreciación del tipo de cambio real.[13] La expansión fiscal de 1981 fue, como lo veremos más adelante, determinada en gran medida por el ciclo político de México. Pero también fue un error de política por estar basada, como ya vimos, en una interpretación equivocada acerca de los cambios en la economía internacional, lo que generó los incentivos y los medios para una fuga masiva de capitales. Dada la extrema vulnerabilidad de la economía mexicana en ese momento y, en particular, su dependencia externa de los cada vez más inestables mercados financieros y del petróleo, también vemos la ausencia de cualquier restricción a los flujos de capital como un error de política económica. En cuanto a la apreciación real, más que un error de política, ésta fue, probablemente, un subproducto inevitable del auge del petróleo y la expansión fiscal de 1981. Sin embargo, cuando el crecimiento de los ingresos de la exportación del petróleo cesó, el tipo de cambio real se volvió, de pronto, incompatible con el alcance simultáneo del crecimiento a mediano plazo y una balanza de pagos viable. En otras palabras, el tipo de cambio real sostenible a mediano plazo fue de pronto radicalmente alterado por las nuevas perspectivas de un estancamiento o caída en los ingresos petroleros. Una corrección gradual del tipo de cambio, con un incremento temporal del financiamiento externo durante la transición, pudo ser la manera con menor costo económico y socialmente más eficiente para lidiar con el problema. Esto habría requerido, sin embargo, que el financiamiento externo a México hubiera actuado en forma anticíclica (en relación al mercado del petróleo) es decir, exactamente lo contrario a lo que sucedió. En la práctica, el modelo del financiamiento externo agravó, aún más, el tamaño del ajuste del tipo de cambio real.

[13] Sobre los debates de política económica de ese periodo, véase también Cordera y Tello (1981).

Interpretaciones de las causas internas de las crisis de 1976 y 1982

En este punto vamos a examinar las interpretaciones alternativas de las crisis de 1976 y 1982, o más específicamente, sus determinantes internos, habiendo ya destacado las causas externas que contribuyeron a ello. Una primera explicación atribuye las crisis al modelo de industrialización seguido por México desde principios de los años cuarenta. El argumento es el siguiente: el agotamiento de la sustitución de importaciones a principios de los años setenta causó una caída en el crecimiento y desencadenó presiones políticas con el fin de mantener el crecimiento a través del gasto público, lo que originó, con el tiempo, grandes déficit fiscales y crisis de la balanza de pagos. A su vez, hay dos versiones del agotamiento de la sustitución de importaciones. La primera considera que la caída en el crecimiento la causó la ineficiencia industrial resultado de la alta protección (véanse Golub, 1991, para una revisión de la bibliografía, y también Cárdenas, 1996, y Kaufman, 1979). En la segunda, las oportunidades para sustituir importaciones por producción interna desaparecieron progresivamente, causando una desaceleración de la expansión industrial (Boltvinik y Hernández Laos, 1981).

Schlefer (2008) hace una crítica convincente de la primera versión. En primer lugar, argumenta que no hay pruebas de que la ineficiencia industrial haya aumentado durante los años setenta. Tal como vimos en el capítulo IV (cuadro IV.10) la productividad total de los factores en la manufactura creció 0.8% al año entre 1960 y 1973 y a 1.5% entre 1973 y 1980. En los sectores industriales de la "etapa difícil" de la sustitución de importaciones, la productividad factorial total creció en forma sobresaliente de 1973 a 1980: a 3.5% anual en los sectores de bienes de capital y de consumo durable; más rápidamente que en los países avanzados grandes, con excepción de Japón; y a 2.5% por año en la industria química y a 3.2% en la de minerales no metálicos, en ambos casos más rápido que cualquier país industrializado grande, incluyendo a Japón (Schlefer, 2008). El comportamiento de las exportaciones durante los setenta

y principios de los ochenta, antes de la eliminación de barreras al comercio, también arroja dudas acerca de la supuesta creciente ineficiencia del modelo de industrialización. Tal como argumenta Schlefer (2008), las exportaciones de manufacturas crecieron 10% por año, entre los años pico de 1972 y 1984. En segundo lugar, aun suponiendo que la ineficiencia industrial fuese la causa de la caída del crecimiento económico, no hay pruebas de una clara relación entre las distorsiones microeconómicas causadas por el proteccionismo y las crisis económicas. El estudio de Rodrik (1999) de los países en desarrollo muestra que aquellos con grandes distorsiones microeconómicas, causadas por el proteccionismo y los subsidios, no sufrieron crisis económicas mayores que aquellos con pequeñas distorsiones, y también que los países que evitaron la crisis de la deuda de 1982 tenían de hecho distorsiones mayores que los que la sufrieron. El autor también compara dos países con alta protección relativa, uno con recurrentes crisis económicas desde los años cincuenta hasta los ochenta (Argentina) y otro con un historial sobresaliente de estabilidad macro-económica durante la mayor parte del siglo XX y el único país grande de América Latina que escapó de la crisis de los ochenta (Colombia). La diferencia tiene que ver, por supuesto, con la disciplina fiscal y monetaria que no está sistemáticamente vinculada con los problemas estructurales subyacentes.

Respecto a la segunda versión, es cierto que si usamos una descomposición a la Chenery de las fuentes del crecimiento industrial[14] en la expansión de la demanda interna, el crecimiento de las exportaciones y la sustitución de importaciones, la contribución de la sustitución de importaciones es ligeramente negativa en los setenta, después de haber sido positiva en los sesenta (cuadro A.6). Pero en este sentido, la sustitución de importaciones se había agotado a mediados de los sesenta cuando la participación de las importaciones en el PIB alcanzó su nivel histórico más bajo (cuadro A.11). Sin embargo no hubo recesión ni caída en el crecimiento en la segunda mitad de los sesenta. Hay, además, tres problemas adicionales con esta versión. Uno es que la medición de la contribución de la sustitución de importaciones no es independiente de la expansión de la demanda interna: cuanto más crece la demanda interna mayor es el crecimiento de las importaciones, lo demás permaneciendo igual. Dado el rápido crecimiento de la demanda interna durante los setenta, no es sorprendente que los coeficientes de importación tendieran a crecer, haciendo negativa la contribución de la sustitución de importaciones. Otro problema es que el modelo de industrialización durante los setenta ya no estaba exclusivamente basado en la sustitución de importaciones. Como lo vimos en éste y en el capítulo anterior, desde mediados de los sesenta, con el Programa de Industrialización Fronterizo que estableció el régimen de maquila, y ciertamente desde principios de los setenta con el establecimiento de subsidios a la exportación y la reorientación de los programas de fabricación para dar protección y exenciones de impuestos a las importaciones, a cambio de compromisos de exportación o de balances de divisas, el modelo de industrialización de México estaba transitando hacia un "modelo mixto" de tipo asiático que combinaba protección del mercado interno con promoción de las exportaciones.[15] Finalmente, al igual que en el caso de las relaciones entre proteccionismo, distorsiones microeconómicas y crisis económicas, no existe una lógica convincente en el argumento de que la desaparición de las oportunidades de sustitución de importaciones conlleva la aparición de crisis económicas. No hay siquiera pruebas de que una caída del crecimiento fuera el origen de las crisis de 1976 y 1982, con la excepción del ligero descenso en 1971 cuando la economía registró incluso un respetable crecimiento (comparado con los estándares de hoy en día) de 3.8 por ciento.

Una segunda explicación de las crisis de 1976 y 1982 pone el acento en las políticas económicas populistas. ¿Fueron las crisis de 1976 y 1982 el resultado de una política macroeconó-

[14] Véase Chenery (1960).

[15] Aquí se sigue a Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000) en llamar a esta estrategia un "modelo mixto", que es común a México y otros países de América Latina, aunque diferimos de su punto de vista de que México dio un paso para atrás al hacer hincapié nuevamente en la sustitución de importaciones durante las etapas últimas de la industrialización dirigida por el Estado. Sobre el papel de la promoción de exportaciones en América Latina, véase también Bulmer-Thomas (2003).

mica populista? Si por populismo macroeconómico entendemos políticas para estimular la demanda, que no respetan las restricciones impuestas por la balanza de pagos y la capacidad productiva interna, llevando así a una crisis en la balanza de pagos y a una inflación alta (Dornbusch y Edwards, 1991), entonces, ciertamente, las políticas populistas estuvieron detrás de la crisis. Pero esta definición de populismo deja sin respuesta la pregunta de por qué el gobierno perdió, en primer lugar, la disciplina fiscal y monetaria. ¿Fue la pérdida de la estabilidad económica el resultado de presiones populistas sobre los salarios y el gasto público por parte de los sindicatos y otras organizaciones sociales (como pudo ser el caso en el populismo clásico de Juan Domingo Perón o de Alan García)? La respuesta no es totalmente clara. Por un lado, la pérdida de la estabilidad macroeconómica bajo la administración de Echeverría tuvo que ver con haber fallado en llevar a cabo una reforma fiscal a fondo cuando se intentaba una redistribución del ingreso generada por las tensiones sociales mencionadas al principio de este capítulo. Por otra parte, de acuerdo con Schlefer (2008), en ese momento el sistema político mexicano era, en gran parte, inmune a las presiones populistas, dado el completo control sobre las organizaciones de campesinos, laborales y de la clase media por parte del partido dominante en el poder y la ausencia de una significativa competencia electoral.[16] La indiferencia, en ese momento, por parte del Estado mexicano a las presiones populistas se confirma por el modelo del gasto público, el cual no fue condicionado por la necesidad de obtener apoyo político. En efecto, en lugar de aumentar en el año electoral, el gasto público y el déficit fiscal (excluyendo el pago de la deuda) de hecho declinaron en 1976 y 1982 (cuadro v.5). El tradicional

[16] Es cierto que hubo una insurgencia laboral dirigida por la Tendencia Democrática de los trabajadores electricistas durante la presidencia de Echeverría, pero fue poca cosa comparada con el paro dirigido por el sindicato de ferrocarrileros en 1958-1959, un fuerte movimiento popular que no llegó a desencadenar un ciclo populista. Aún más, fue inducida en gran parte por el propio presidente, y decayó cuando el presidente la abandonó. Además, a diferencia del movimiento de 1958-1959, esta insurgencia no exigía mejoras salariales, que hubieran podido desencadenar problemas macroeconómicos, sino la democratización de los sindicatos.

CUADRO v.5. *Crecimiento del gasto del sector público y el déficit presupuestal (excluye el servicio de la deuda)*

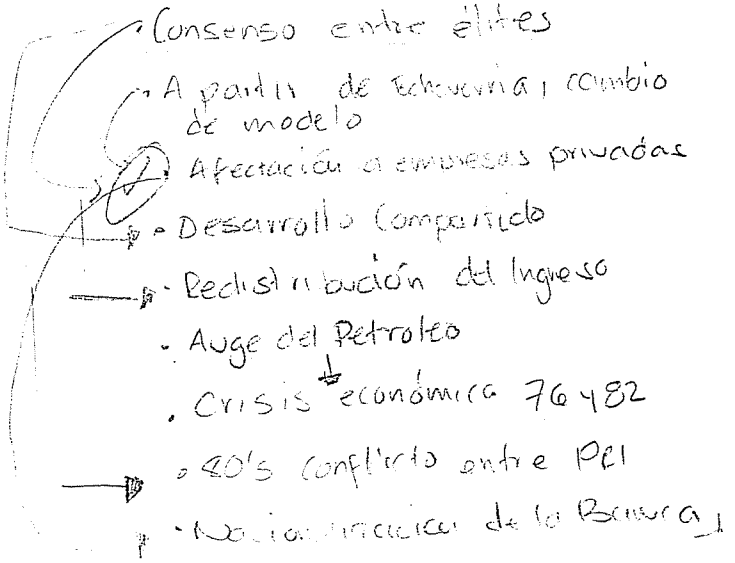
	Crecimiento real del gasto (porcentaje anual)	*Déficit presupuestal (porcentaje del PIB)*
Díaz Ordaz		
1966	3.0	0.3
1967	9.0	0.7
1968	7.0	0.2
1969	13.0	0.7
1970	1.0	-0.2
Echeverría		
1971	7.0	0.5
1972	21.0	1.8
1973	25.0	3.5
1974	10.0	3.3
1975	27.0	6.5
1976	0.0	4.2
López Portillo		
1977	-2.0	1.8
1978	12.0	1.6
1979	17.0	2.0
1980	21.0	2.4
1981	22.0	7.2
1982	-8.0	0.6

FUENTE: Schlefer (2008, cuadro IV.3).

argumento del ciclo económico político no se aplica a México. Ello no es sorprendente dada la ausencia, en ese tiempo, de una significativa oposición electoral.

Más aún, en tanto que hay evidencia de la aceleración del gasto público justo después de que Echeverría llegara a la presidencia (ver el rápido crecimiento del gasto en 1972 y 1973 en el cuadro v.5), fue sólo en el quinto año de su administración que se pierde realmente el control del déficit presupuestal (excluyendo el servicio de la deuda). Igualmente, fue en el quinto año de la administración de López Portillo, cuando brincó el déficit presupuestal de 2.4% del PIB en 1980 a 7.2% en 1981 (cuadro v.5), que la disciplina fiscal realmente se abandonó, generando las condiciones para la crisis de la balanza de pagos en 1982.

Este modelo, que antecede de hecho a la administración de Echeverría, sugiere que detrás de las crisis de 1976 y 1982, hay más que un cambio en la estrategia de desarrollo para dar más importancia a la redistribución del ingreso en el contexto de una fallida reforma fiscal. En efecto, tal como lo ha mostrado Schlefer (2008), en tanto que no hay pruebas del tradicional ciclo electoral en el gasto público, sí hay muchas que sugieren un ciclo sui géneris del gasto público, en el cual el gasto público y el déficit fiscal llegan a su máximo durante el año preelectoral, cuando la competencia interna del partido en el poder para la designación del candidato a la presidencia alcanza su punto más álgido. El cuadro V.5 ilustra la pérdida de control del gasto público en los años preelectorales de 1969, 1975 y 1981, y el correspondiente crecimiento del déficit fiscal (excluyendo el servicio de la deuda) en un momento en que los distintos grupos intentan ganar apoyo para sus candidatos dentro del propio PRI. Es tal vez en la macroeconomía del conflicto entre las élites en un Estado de partido dominante, más que en las interpretaciones tradicionales basadas en el populismo macroeconómico o el agotamiento del modelo de industrialización, donde debemos buscar las causas internas de las crisis.



VI. LOS AÑOS DE AJUSTE, LA DÉCADA PERDIDA Y EL PROCESO DE REFORMAS

DURANTE la década de 1980 la economía de México sufrió dos choques externos mayúsculos. El primero fue la crisis internacional de la deuda, inaugurada en 1982, cuando se incrementó agudamente el servicio de la deuda externa y se interrumpió drásticamente el acceso a créditos frescos del mercado mundial de capitales. Estos efectos adversos se exacerbaron por la caída de la demanda de importaciones de Estados Unidos, dada la contracción en su ritmo de actividad ocasionada, en parte, por el alza de las tasas de interés de la Reserva Federal. El segundo choque se produjo con la abrupta caída del precio mundial del petróleo en 1986. Esta caída deterioró dramáticamente los términos de intercambio de la economía mexicana, y acabó con buena parte de las reservas internacionales del país además de debilitar severamente sus ingresos fiscales.[1] Ambos choques causaron agudos desequilibrios en la balanza de pagos y en las finanzas públicas, además de generar presiones inflacionarias y disminuir el ritmo de expansión económica.

La estrategia del gobierno mexicano para hacer frente a estos choques puede resumirse de la siguiente manera. En los inicios de la crisis de la deuda en 1982, la administración de José López Portillo impuso un control de cambios y restricciones totales a las importaciones, además de que nacionalizó la banca privada. La administración de Miguel de la Madrid asumió la presidencia en diciembre de 1982 y, en contraste, puso en marcha un programa ortodoxo de estabilización para reducir rápidamente el déficit fiscal y restaurar la estabilidad de precios y del balance de pagos. Dicho programa fue acompañado por otro

[1] Entre 1981 y 1986 los términos de intercambio, medidos por el precio promedio de las exportaciones en relación con los precios de importación, cayeron 46%. Si se considera la consecuencia adversa del alza de las tasas de interés sobre la deuda externa, la caída es de 57% (Banco de México, 1988).

de ajuste estructural que buscó reorientar gradualmente los factores y los recursos del país hacia un mayor crecimiento basado en la producción de bienes comerciables, siempre en un marco de estabilidad macroeconómica. Dicho enfoque ortodoxo se mantuvo hasta mediados de 1985, y sus principales resultados fueron la reducción drástica del déficit comercial y de la cuenta corriente, pero fracasó en estabilizar la inflación interna. En 1986, ante una inflación anual de precios al consumidor en niveles de tres dígitos, la política dio un giro hacia una reforma cada vez más radical en pro de la liberalización comercial pero combinada con un enfoque diferente para la estabilización de precios. Así, a finales de 1987 el gobierno reconoció el fracaso de los programas ortodoxos para abatir la inflación y puso en marcha un enfoque más bien heterodoxo para conseguir la estabilización de precios: el "Pacto de Solidaridad Económica". El Pacto pretendía parar rápidamente la inflación a través de una combinación de control de precios y salarios, congelamiento del tipo de cambio nominal y estricta política fiscal y monetaria.[2] Todo ello se acompañó de un acelerado proceso de reformas de mercado, especialmente en las áreas de comercio, política industrial y privatizaciones. El Pacto fue un éxito incuestionable en cuanto a estabilizar la inflación y reactivar la economía. Sin embargo, llevó gradualmente a una sobrevaluación del tipo de cambio real que fue finalmente corregida, de manera dramática, en 1994-1995. Pero, antes de analizar sus logros y limitaciones, cabe examinar con más detalle el proceso de ajuste macroeconómico que tuvo lugar en México en los ochenta.

Los años de ajuste y estabilización

El ajuste a la crisis de la deuda

La magnitud y la velocidad del ajuste del desequilibrio externo que logró la economía mexicana ante la crisis de la deuda fueron

[2] Similares planes heterodoxos de estabilización fueron aplicados en Argentina, Perú y Brasil (véanse Alberro e Ibarra, 1987; Edwards, 1995).

excepcionales en todo el contexto de América Latina. El giro de su balance comercial fue rápido y voluminoso, del orden de cinco puntos porcentuales del PIB. Ciertamente, con la economía entrando en una profunda y prolongada recesión, el déficit comercial que llegó a 3.8 mil millones de dólares en 1981 se convirtió en un superávit de 7.1 mil millones de dólares en tan sólo 12 meses. En 1983 su saldo positivo se duplicó al registrar 14.1 mil millones de dólares. El superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue un poco menos abultado dados los altos pagos de intereses sobre la deuda externa. En este mismo periodo, otros grandes deudores como Brasil y Argentina enfrentaron dificultades enormes para reducir su déficit en la cuenta corriente y en el balance comercial y distaron de obtener superávit.

Deben subrayarse dos características del ajuste en México, pues ayudan a explicar tanto su magnitud como su velocidad y, al mismo tiempo, revelan su fragilidad de largo plazo. La primera se refiere al papel de los ingresos del petróleo y se ilustra de mejor manera al compararla con el caso de Brasil. Para eliminar el déficit en cuenta corriente, Brasil tenía en ese entonces que generar un superávit de 20 000 millones de dólares en su balanza de pagos no petrolera tan sólo para cubrir la importación de petróleo (del orden de 9 mil millones de dólares) y pagar los intereses de su deuda externa. México, en cambio, con exportaciones petroleras anuales del orden de 16 000 millones de dólares entre 1983-1984 —amén de la drástica contracción de sus importaciones— generó un masivo superávit comercial que más que compensó el pago de intereses de su deuda externa y le permitió generar superávit en la cuenta corriente. Al mismo tiempo su balanza comercial no petrolera registró un déficit del orden de 5 000 a 6 000 millones de dólares.

La segunda característica es que el ajuste de la balanza comercial no petrolera de México se consiguió más bien a través de una reducción del gasto interno —por lo tanto de las importaciones— que de una respuesta dinámica de las exportaciones no petroleras. Después de varios años con un tipo de cambio real sobrevaluado era difícil esperar una fuerte expansión de las exportaciones no petroleras en el corto plazo. En todo caso, el hecho es que el ajuste externo de México fue extraordinario

debido a la severa contracción del gasto interno (17% en términos reales entre 1981 y 1983); en particular al derrumbe (-40%) de la inversión tanto pública como privada. Frente al enorme déficit inicial en la balanza comercial del sector privado y la baja elasticidad de la oferta global de exportaciones —las contrapartidas del superávit externo del sector público y de la enorme preponderancia del petróleo en las exportaciones mexicanas— la aguda devaluación del tipo de cambio en 1982 estaba destinada a operar esencialmente a través de su impacto contractivo y redistributivo del gasto privado.[3] En efecto, el gasto privado cayó 15% en esos años. A ello se agregó la caída de la inversión pública (48%) que fue la base central del ajuste fiscal. La resultante fue una contracción severa de las importaciones, principalmente de bienes intermedios y de capital, cuya magnitud significó 70% de la variación del balance comercial no petrolero en ese entonces (véase cuadro VI.1). En sólo dos años las importaciones se redujeron en términos reales casi 10 puntos porcentuales como proporción del PIB.

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, el ajuste externo de México en este periodo no contribuyó mayormente a la construcción de una plataforma sólida para lograr un crecimiento económico elevado y sostenido, impulsado por las exportaciones. Como se analiza en este y en el próximo capítulo, con el tiempo la producción local se orientó a vender mucho más en los mercados extranjeros. Sin embargo, el renovado impulso exportador dependió cada vez más del uso de insumos

[3] Estos incluyen, en particular, los llamados efectos Hirschman y de Díaz-Alejandro. El efecto Hirschman se refiere a la redistribución de ingresos, causada por la devaluación, entre los residentes y los no residentes como un resultado del déficit comercial, o por parte de los extranjeros hacia los residentes como resultado de un superávit comercial. En ese periodo México, dado que el sector público tenía un superávit comercial con el exterior, se benefició con la devaluación, mientras que el sector privado tenía un déficit comercial y fue afectado adversamente por ello. El efecto Díaz-Alejandro se refiere a la redistribución de los salarios hacia las ganancias causada por la devaluación, ya que los salarios quedaron mermados por los incrementos de precios causados por la devaluación. Véase Krugman y Taylor (1978) sobre este tema. Hay que notar que en cuanto a los activos, el sector privado mexicano tenía una posición total acreedora. De hecho, según ciertas estimaciones, su deuda externa total pudo ser inferior al monto de sus depósitos en ultramar.

CUADRO VI.1. *Ajustes externos y fiscales en tres periodos (cambios durante el periodo, primeras diferencias)*

	1981-1984	*1984-1987*	*1987-1991*
Miles de millones de dolares			
Balance comercial[a]	19.9	–3.5	–18.4
Exportaciones petroleras	2.0	–8.0	–0.2
Balance comercial no petrolero	17.9	4.5	–18.2
Exportaciones no petroleras[b]	2.2	4.9	9.4
Importaciones	–12.7	1.0	25.3
Bienes de consumo	–2.0	–0.1	5.3
Bienes intermedios	–5.7	1.0	14.4
Bienes de capital	–5.0	0.1	5.6
Servicios no factoriales[c] (neto)	3.0	0.6	–2.3
Porcentaje del PIB nominal			
Balance operativo del sector público	9.7	2.1	0.7
Ahorro del sector público	4.2	0.7	0.0
Externo	2.3	–3.9	–0.8
Interno	1.9	4.6	0.8
Inversión pública	–5.5	–1.4	–0.7
Consumo público	–1.5	–0.7	–0.4
Ingreso interno disponible	0.4	3.9	0.4

[a] Incluye servicios no factoriales.
[b] Incluye las exportaciones de las maquiladoras.
[c] Excluye las exportaciones de las maquiladoras.
FUENTE: Ros (1992) basado en Banco de México, *Indicadores Económicos*.

importados. Por lo tanto no creó los suficientes eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, indispensables para insertar a la economía mexicana en una senda de alta expansión de largo plazo. De hecho, el moderado repunte económico en 1984-1985 y la apreciación del tipo de cambio real que lo acompañó redujeron fuertemente el superávit comercial alcanzado en 1983-1984 y virtualmente provocaron un déficit en la cuenta corriente.

Los mismos factores que explican el ajuste externo son los que influyeron en la evolución de las finanzas públicas. El ba-

lance operacional del sector público[4] pasó, de un déficit de 10% del PIB en 1981 a un superávit, modesto, en 1984. Su conspicuo ajuste fue producto del derrumbe de la inversión pública (5.5 puntos porcentuales del PIB) y del incremento del ahorro público externo (2.3 puntos porcentuales), esto es de la diferencia entre los ingresos provenientes de la exportación de petróleo y del pago de intereses sobre la deuda pública externa (cuadro VI.1). En contraste el ingreso público de origen interno se estancó debido a que el incremento de los impuestos indirectos y de las tarifas por servicios públicos se compensó por la caída en la recaudación de impuestos directos (debido a la baja en el valor real de los impuestos inherente a todo periodo de inflación acelerada como 1982-1983)[5] y por el alza en los intereses reales pagados sobre la deuda pública interna.[6]

El aumento del ahorro público externo se dio, en gran medida, gracias al efecto de las devaluaciones cambiarias que aumentaron el valor en moneda local del superávit de divisas del sector público.[7] En cambio, en los otros grandes deudores de América Latina, las devaluaciones del tipo de cambio real exacerbaron su déficit fiscal, pues aumentaron el valor —en moneda local— del servicio de su deuda externa. En el caso mexicano los abundantes ingresos de divisas del gobierno excedieron, cómodamente, el pago de intereses de la deuda pública externa. Ello

[4] El balance operacional es el resultado neto de los ingresos del sector público, descontando gastos, pero con el pago de intereses calculado en términos reales, o sea, excluyendo el monto de intereses que meramente compensa los efectos corrosivos de la inflación sobre el valor de la deuda. Como argumentan Blejer y Cheasty (1991), en los países con tasas altas de inflación, el déficit operacional puede ser una medición más exacta del desequilibrio fiscal que las medidas convencionales.

[5] En la bibliografía sobre política fiscal, se conoce como el efecto Olivera-Tanzi y se refiere a los efectos combinados de la inflación y el rezago en la recaudación tributaria que terminan provocando una contracción de los ingresos impositivos en términos reales a medida que la inflación se acelera. Para una definición detallada véase, por ejemplo, Tanzi (1977).

[6] Sin embargo cabe observar que las depreciaciones cambiarias y la aceleración consecuente de la inflación tuvieron otro efecto fiscal favorable al reducir el valor real de la deuda pública interna. Esto significó que el interés real pagado de ahí en adelante fue menor. Véase Ize y Ortiz (1987).

[7] El otro lado de la moneda fue la contracción de los ingresos y gastos privados.

implicó que las devaluaciones tuvieran, automáticamente, una influencia favorable en el ingreso fiscal neto. Junto con la reducción de la inversión pública, mencionada anteriormente, dicha influencia llevó a una corrección espectacular del balance fiscal a pesar de que el ahorro público interno apenas aumentó.[8]

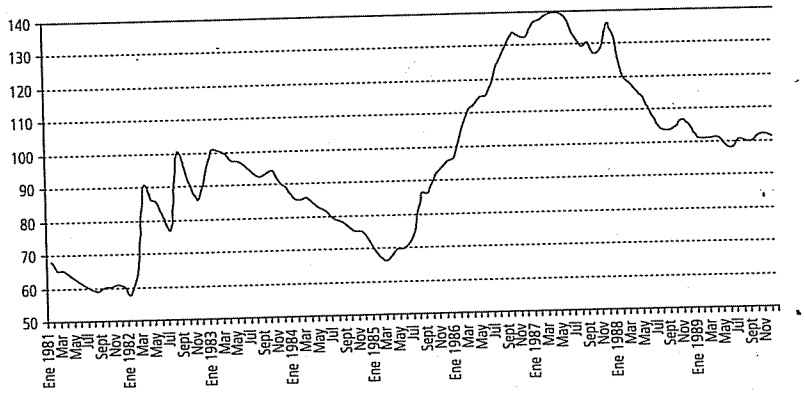
El amplio saldo favorable de la balanza de pagos en 1983-1984 y las dificultades que se tuvieron en ese entonces para abatir la inflación mediante políticas —fiscal y monetaria— contractivas llevaron a dirigir de manera más frecuente la política cambiaria hacia el objetivo de disminuir la presión inflacionaria. Sin embargo, la subsecuente apreciación persistente del peso en términos reales, a lo largo de la primera mitad de 1985, aunada a la moderada recuperación de la demanda interna llevó, a su vez, a una rápida disminución del superávit comercial y a la erosión del balance fiscal operativo. Estas dificultades fueron agravadas por una nueva ola de especulación financiera estimulada por el fracaso sistemático en el cumplimiento de las metas de inflación y la creciente incertidumbre en el mercado petrolero internacional. Ello se tradujo en una nueva crisis de divisas en julio-agosto de 1985, que se enfrentó con una devaluación de 20% del peso ante el dólar y una más acentuada austeridad fiscal.

El derrumbe del mercado petrolero, 1986-1987

El derrumbe de los precios internacionales del petróleo a principios de 1986, que redujo 50% los ingresos de la exportación de México por este rubro, fue enfrentado reforzando el ajuste fiscal y acelerando el ritmo de depreciación del tipo de cambio. La cotización del peso frente al dólar alcanzó en 1987 un nivel de subvaluación real sin precedente, inclusive mayor al de 1983 y más de dos veces el de 1981 (gráfica VI.1). A su vez, las medidas de austeridad fiscal en menos de 12 meses convirtieron el déficit operacional generado por el choque externo en un superávit de casi 2% del PIB; corrección cuya magnitud incluso

[8] Su incremento se debió básicamente a la reducción de los salarios reales de los empleados públicos, indirectamente asociada a las devaluaciones.

GRÁFICA VI.1. *Tipo de cambio real, multilateral, 1981-1989 (índice estimado con los precios al consumidor respecto a 111 países, 1990 = 100)*



FUENTE: Elaborada con base en datos de Banco de México.

superó la de 1983 a pesar de la pérdida considerable de ingresos petroleros.

El proceso de ajuste de las cuentas externas y del balance fiscal durante la crisis petrolera fue diferente al que se dio, cuatro años atrás, ante la crisis de la deuda. Además de ser menor, el giro de la balanza comercial no petrolera fue mucho más eficiente desde una perspectiva de crecimiento económico de largo aliento. En efecto, el incremento de las exportaciones no petroleras (sobre todo manufacturas), estimuladas por la variación en el tipo de cambio, explican prácticamente todo el ajuste del balance comercial que tuvo lugar entre 1984 y 1987. El papel menor que tuvieron ahora las importaciones en dicho ajuste tiene su raíz en los niveles tan bajos que ya tenían, y también en la menor magnitud inicial del déficit comercial del sector privado y el menor superávit externo del sector público; todo lo cual moderó los efectos contraccionistas de la devaluación.

El ajuste fiscal fue también muy diferente en este episodio. La crisis del mercado petrolero produjo una reducción del ahorro público externo de casi cuatro puntos porcentuales del PIB que, sumada a la mejoría de 2.1 puntos porcentuales en el superávit operacional entre 1984 y 1987, repercutió en un ajuste fiscal

interno de seis puntos del PIB. Este ajuste tuvo lugar en gran medida en 1986-1987 y se basó mucho más en el alza del ahorro público interno que en el recorte de la inversión pública, en vez de lo que había ocurrido anteriormente. El aumento del ahorro interno se logró, en gran medida, por el incremento del ingreso disponible del sector público (en vez de la reducción en su consumo). Fue producto de la reducción tanto de los pagos de intereses sobre la deuda interna en términos reales como del gasto corriente, transferencias y subsidios, así como por el gran superávit fiscal de las empresas públicas no petroleras (alcanzado a través de los aumentos en términos reales de los precios y tarifas del sector público y de la reducción adicional de los salarios reales).

Los resultados de la estrategia económica adoptada en 1986 difirieron de la que se adoptó ante la crisis de la deuda en 1982. La importancia de objetivos de la política económica también fue distinta en ambos momentos. De hecho, la gravedad de la restricción fiscal y de la balanza de pagos no dejaron ahora otra opción que la de sacrificar el objetivo de estabilización de precios y, en su lugar, mantener la moneda fuertemente subvaluada a través de la depreciación del tipo de cambio. El costo de esta estrategia fue una mayor inflación, con una tendencia continua a acelerarse al punto que registró una tasa de alza anual cercana a 160% en 1987.

Con el tiempo, en la medida que la cuenta corriente comenzó a arrojar superávit y por ende a reconstituir el saldo de reservas internacionales, la reducción de la inflación se convirtió de nuevo en la prioridad de la política económica. La fragilidad financiera provocada por la acelerada inflación contribuyó a ello: el perfil de vencimiento de la deuda interna se acortó gradualmente lo que, combinado con las altas tasas de interés nominal, volvió a la política de deuda interna cada vez más vulnerable a los choques en los mercados financieros locales. Dos choques de este tipo tuvieron lugar en la segunda mitad de 1987. El primero fue debido a los grandes pagos de amortización de deuda externa por parte de empresas privadas y el segundo, el derrumbe de la bolsa de valores en octubre seguido de una nueva ola de especulación en contra del peso. Con una devaluación nominal adicional en diciembre, presio-

nes generalizadas por los aumentos salariales, y la perspectiva de un aumento en la frecuencia de las revisiones salariales —que habían pasado de ser anuales a cuatrimestrales a partir de la aceleración de la inflación en 1982— la hiperinflación se convirtió en un peligro concreto. Esta preocupación explica por qué los responsables de la política económica se inclinaron ahora a favor de reforzar el combate a la inflación mediante un esfuerzo de estabilización alternativa: el Pacto.

El Pacto de Solidaridad Económica y el logro de la estabilización

En diciembre de 1987, cuando la presidencia de Miguel de la Madrid entraba en su último año, el gobierno en coordinación con los sindicatos y las organizaciones empresariales inauguró un programa heterodoxo de estabilización. Este programa tuvo como objetivo central la reducción rápida de la inflación a través de la desindización de precios clave de la economía —esencialmente al congelar los salarios, el tipo de cambio nominal y las tarifas públicas— apoyada con medidas adicionales de austeridad tanto fiscal como monetaria y con la aceleración de la apertura comercial.

El Pacto fue exitoso en contener y abatir la inflación y eliminar rápidamente su llamado componente inercial imbricado en los mecanismos de formación de precios y salarios. Su objetivo de bajar la inflación mensual a niveles de 1-2% se alcanzó, de hecho, pocos meses después de su puesta en marcha. La tasa anual de inflación, que había llegado a 160% en 1987, cayó a 20% en solo dos años (cuadro VI.2). Este logro se dio en el contexto de una moderada recuperación de la inversión privada y de la actividad económica. Dicho éxito, junto con el avance en el plan de reducción de la carga de la deuda externa en 1989 (el Plan Brady) y el giro de 180 grados en la cuenta de capital de la balanza de pagos —con el renovado acceso de México a fondos frescos del exterior— le permitió al gobierno mexicano alcanzar sus metas cambiarias e inclusive reducir la tasa diaria de minidevaluación. Ello resultó, sin embargo, en una apreciación real persistente del peso (gráfica VI.1).

CUADRO VI.2. *México: Indicadores macroeconómicos seleccionados: 1980-1990*

	1980	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*
PIB variación anual (%)[a]	8.2	8.8	–0.6	–4.2	3.6	2.6	–3.8	1.7	1.2	3.5	4.5
Inflación (%)[b]	29.9	28.7	98.8	80.8	59.2	63.8	105.8	159.2	51.7	19.7	29.9
Tipo de cambio real[c]	100.0	92.1	136.4	154.1	135.8	136.2	176.8	178.0	143.6	135.8	129.2
Salario real[d]	100.0	101.5	92.5	78.6	72.1	71.0	64.0	60.8	53.6	49.4	43.4
Participación de los salarios en el PIB (%)	36.0	37.5	35.2	29.4	28.7	28.7	28.5	26.8	26.0	25.5	25.0
Composición del PIB (%)											
Consumo privado	65.1	64.2	63.0	62.3	62.1	62.7	63.3	62.4	68.3	70.3	71.2
Consumo público	10.0	10.2	10.5	11.2	11.5	11.2	11.9	11.6	11.4	11.2	11.0
Inversión privada[e]	14.1	14.5	12.4	10.0	10.5	11.4	10.6	11.2	11.7	11.8	12.8
Inversión pública[e]	10.7	12.0	9.8	6.6	6.6	6.5	5.7	4.9	3.9	4.0	4.2
Variación de inventarios	2.4	2.2	–0.3	0.1	0.0	0.4	–1.4	–0.7	2.5	1.8	1.7
Exportaciones	10.7	11.0	13.5	16.0	16.3	15.2	16.2	17.6	13.8	14.1	14.1
Importaciones	13.0	14.0	8.8	6.1	6.9	7.5	6.8	7.0	11.7	13.2	15.0

[a] En precios constantes de 1980.
[b] Variación diciembre-diciembre, índice de precios al consumidor.
[c] Calculado con base en los índices de los precios al consumidor de Estados Unidos y México (índice 1980 = 100).
[d] Salarios promedio para toda la economía, deflactados por el índice de precios al consumidor (índice 1980 = 100).
[e] Formación bruta de capital fijo.
FUENTE: Elaborado con base en datos de INEGI, Banco de Información Económica.

El desempeño en el terreno del comercio exterior cambió dramáticamente con la estabilización y recuperación de la economía logradas por el Pacto a partir de 1988. Las exportaciones comenzaron a estar claramente dominadas por las manufacturas y crecieron rápidamente. Pero, dado el auge de las importaciones, el balance comercial total empezó a mostrar números rojos pronto, y de forma sistemática. Estimulada por la reestructuración de la deuda externa, la entrada de flujos de capital adquirió vastas proporciones y ayudó a financiar un déficit en cuenta corriente en continua expansión. El auge importador fue tal que, a pesar del dinamismo extraordinario de las exportaciones no petroleras, la balanza comercial se deterioró sustancialmente. A principios de la década de 1990 ya era evidente que la composición de las importaciones se había modificado de manera notable comparada con los 10 años anteriores. Por un lado, las de bienes de consumo y bienes intermedios crecieron rápidamente (3 000 millones y 9 000 millones de dólares, por encima de sus niveles respectivos en 1981). Por otro, la importación de bienes de capital escasamente recuperó su valor inicial en dólares corrientes (cuadro VI.1).

La tendencia creciente de los ingresos públicos había empezado en 1986 y continuó debido a la ampliación de la base tributaria, el renovado impulso de la actividad económica, la mejora en la administración fiscal y la operación en sentido inverso del efecto Olivera-Tanzi. Su mejora junto con la reducción del gasto corriente reforzó el ahorro público interno. Sin embargo, el efecto fue nulificado por la erosión por una magnitud equivalente del ahorro público externo ligada a la caída del superávit externo del sector público medido en pesos mexicanos debido a la apreciación real del peso, que había empezado en 1988 (cuadro VI.1 y gráfica VI.1).

Una implicación del análisis previo es que, en contra del punto de vista convencional, el Pacto constituyó un programa exitoso de estabilización de los precios que no requirió acentuar el ajuste fiscal. Esta afirmación parece en cierta forma exagerada. Puede en efecto argumentarse que desde 1987 el enorme superávit primario contribuyó al alivio de la restricción crediticia que el gobierno había estado enfrentando y, en esta medida ayudó también a revertir la cuenta de capital. Ello, a su vez,

habría dado viabilidad a la política cambiaria y por lo tanto a la política de control de precios y remuneraciones, la cual desindizó exitosamente los precios clave de la economía. Sin embargo, es también cierto que sin la política de concertación de precios y remuneraciones aplicada con el Pacto dicho ajuste no habría ocurrido y, como se verá, tampoco se dio después de 1987 un ajuste fiscal adicional neto (una vez que los efectos de la baja en la inflación son tomados en cuenta). Nuestro punto de vista es que, dada la estructura macroeconómica del país en esos años, las políticas concertadas de precios y remuneraciones tuvieron un papel fundamental en desplazar a la economía mexicana desde una senda de equilibrio de alta inflación en la que estaba hacia una de baja inflación.[9]

De hecho en 1988-1991 el déficit operacional del sector público como proporción del PIB, rebasó en más de dos puntos porcentuales al de 1987 como consecuencia principalmente de las mayores tasas de interés reales sobre la deuda pública interna. El superávit fiscal primario —la diferencia entre los ingresos del gobierno y su gasto excluyendo el pago de intereses— se elevó pero, para 1991 superó al de 1987 en sólo 1.3% del PIB; una magnitud similar a la de los efectos que tuvo la inflación de 1987 sobre la recaudación de impuestos, los subsidios financieros y la composición de la deuda pública.[10] La caída en el impuesto inflacionario a lo largo del proceso de estabilización, por lo tanto, no fue compensada por un aumento en el superávit operacional. El efecto expansionista de esta reducción condujo al deterioro de la cuenta corriente y a la pronunciada pérdida de reservas internacionales (con una baja equivalente a 3.4% del PIB). Esta pérdida de reservas amenazó con poner en jaque las reglas del programa en cuanto a su política cambiaria. Sin embargo, de 1989 en adelante la presión bajó rápidamente ante el giro en la evolución del ahorro externo.

[9] El reconocimiento de equilibrios múltiples con combinaciones distintas de los niveles inflacionarios y de crecimiento económico fue un elemento importante de la lógica subyacente a los programas de estabilización macroeconómica heterodoxos.

[10] La suma de los tres efectos fue de 1.2% del PIB. El efecto Olivera-Tanzi sobre la recaudación de impuestos (0.9%) fue el más importante (Banco de México, 1989).

Desde nuestra perspectiva, las diferencias decisivas del Pacto, con respecto a los esfuerzos anteriores fallidos para lograr la estabilización, fueron la adopción de una política de precios/remuneraciones como pieza central del programa, la disponibilidad de financiamiento externo y la presencia de un tipo de cambio real, significativamente subvaluado al inicio del programa, que convirtió en menos dañina su inevitable apreciación real posterior.

El ajuste de México en el contexto de América Latina

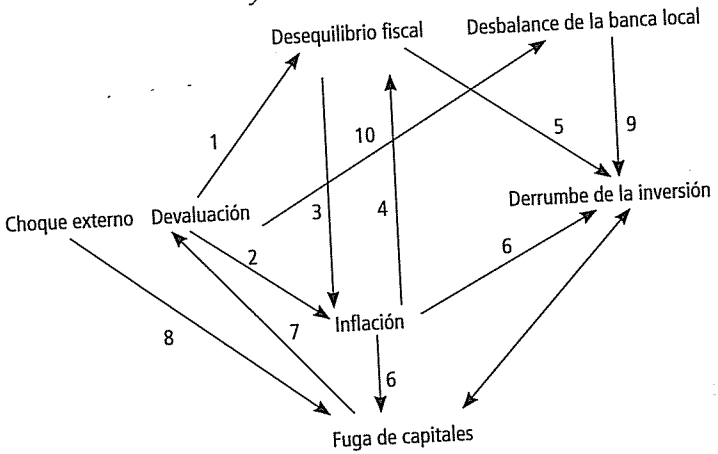
Al igual que México, las demás economías grandes y endeudadas de América Latina experimentaron fuertes desequilibrios fiscales y externos como consecuencia de los choques externos de los años ochenta. Corregir estos desequilibrios implicaba dos problemas diferentes. Primero, para la economía en conjunto y dado el pronunciado declive del financiamiento externo, se requería generar un superávit de divisas capaz de compensar tanto el aumento del servicio de la deuda externa como el deterioro de los términos de intercambio. Este es conocido como el problema de transferencia externa. Su magnitud estaba determinada por cinco factores: *1)* el nivel inicial de endeudamiento; *2)* la severidad de la contracción del financiamiento externo en el periodo posterior a la crisis; *3)* la significancia del deterioro de los términos de intercambio; *4)* el grado de apertura de la economía, y *5)* la composición de las importaciones y las exportaciones. Los primeros dos determinaban la magnitud de la transferencia financiera al exterior. El tercero determinaba las transferencias adicionales de recursos en términos reales. Las características del comercio exterior, reflejadas en los dos últimos factores, afectaron la magnitud y la efectividad de la devaluación requerida para cerrar la brecha de divisas.

Para enfrentar el problema de la transferencia externa, el gobierno tenía que generar suficientes ahorros internos ya que, por un lado, la mayor parte de la deuda era o bien del sector público o bien era garantizada por el mismo gobierno y, por otro lado, el deterioro de los términos de intercambio conllevaba en general una reducción de ingresos del sector público. Este es el problema de transferencia interna que se presentaba como un desafío de ajuste fiscal dado el estricto racionamiento de crédito que enfrentaba el sector público. Ello implicó que, para realizar la transferencia externa en forma eficiente —es decir, sin apoyarse en excesivas contracciones del PIB o en un recurso al impuesto inflacionario— serían insuficientes las medidas tradicionales de recorte del gasto interno combinado con una devaluación cambiaria. La movilización no inflacionaria de tal transferencia requería, por añadidura, una redistribución del ingreso del sector privado al sector público. Es decir requería específicamente un aumento en el ahorro del sector público. En la bibliografía de los "modelos de brechas" este requerimiento se identifica como la "tercera brecha" o la restricción fiscal.[11]

La severidad del problema de transferencia interna estuvo, parcialmente, determinada por la magnitud de la transferencia externa. A mayor fuerza del choque externo, mayor el esfuerzo fiscal necesario para conseguir una movilización no inflacionaria de la transferencia. Más aún, los ajustes en los tipos de cambio necesarios para cerrar la brecha externa tenían implicaciones fiscales importantes que dependían del balance de divisas del sector público, de la composición de la deuda pública por tipo de moneda, y del grado de indización de los mercados financieros internos. La indización determinó el grado en que el incremento del servicio de la deuda externa en términos reales fuera más o menos compensado por la reducción del valor real de la deuda interna. El esfuerzo fiscal que se debía llevar a cabo como resultado del choque externo puede verse como un choque fiscal inicial —al tipo de cambio prevaleciente antes de la devaluación— al que se le agregan (o se le sustraen) las pérdidas o ganancias del ingreso disponible del sector público asociadas a la devaluación y a los cambios en el valor real de la deuda interna.

[11] Los artículos clásicos sobre el tema son de la autoría de Bacha (1984, 1990) y Taylor (1994).

GRÁFICA VI.2. *El círculo vicioso de la inestabilidad y el estancamiento*



1) Efectos fiscales de la devaluación.
2) Indización de precios y salarios.
3) Monetización del déficit fiscal.
4) Efecto Olivera-Tanzi.
5) Restricciones fiscales sobre la inversión pública.
6) Efectos de la incertidumbre y la asignación de recursos.
7) Presión mayor en la cuenta corriente.
8) Riesgo de insolvencia y rigideces fiscales.
9) Racionamiento crediticio de la banca doméstica.
10) Influencia de la devaluación en el balance contable de la banca.

Por otro lado, junto con la naturaleza de los efectos fiscales de la devaluación, las implicaciones inflacionarias de los choques fiscal y externo fueron moduladas por el grado de indización del sistema tributario, el modelo de fijación de precios y salarios, y también por el estado de los mercados financieros locales. Un alto grado de indización de precios y salarios y largos rezagos fiscales tienden a exacerbar la aceleración de la inflación necesaria para conseguir un ajuste dado del tipo de cambio real. Una baja demanda inicial de activos financieros locales dificultó la redistribución de ahorros al sector público a través del financiamiento en bonos.

Antes de analizar las implicaciones de lo anterior para el ajuste de la economía mexicana es útil resumir en un diagrama

las principales fuerzas y relaciones que tendieron a generar un círculo vicioso de inestabilidad macroeconómica, baja inversión y estancamiento de la actividad productiva como resultado de la interacción entre los choques fiscales y externos que sufrió durante los ochenta (gráfica VI.2).

El círculo vicioso ilustrado en el diagrama fue puesto en movimiento, en mayor o menor medida, en todos los procesos de ajuste que siguieron las grandes economías deudoras en América Latina. Ello implicó que tuvieran como característica común la aguda reducción en la efectividad de los instrumentos tradicionales de la política macroeconómica. La política macroeconómica osciló entre la Escila de una trampa de liquidez en el mercado de activos externos y la Caribdis de una trampa de la deuda interna en el mercado local de bonos del gobierno (véase Ros, 1991b). Sin embargo, a pesar de que en América Latina estuvieron presentes tanto el círculo vicioso descrito como la resultante ineficacia de la política económica, el tamaño de los choques externos y fiscales y la intensidad con que actuaron e interactuaron fueron diferentes de país en país.

En ese entonces en México, el problema de la transferencia externa fue particularmente agudo. Como en los otros países deudores, con la excepción de Chile, las transferencias financieras al exterior fueron enormes; durante 1983-1989 registraron un monto promedio del orden de una tercera parte de las exportaciones totales. A estas se añadieron las transferencias de recursos reales derivadas del deterioro de los términos de intercambio por el choque de los precios del petróleo en 1986. Cabe subrayar que, en el periodo previo a dicho choque, la presencia dominante del petróleo en las exportaciones magnificó el tamaño y redujo la efectividad de la devaluación requerida para cerrar la brecha externa.

Dado el tamaño de los choques externos, agravados por una fuga de capitales de magnitud sólo comparable en América Latina con la de Argentina y de Venezuela, el problema de la transferencia interna en México parecía ser igualmente agudo. Hubo, sin embargo, dos factores atenuantes. En primer lugar, los efectos fiscales de la devaluación fueron positivos en México y, a diferencia de Brasil y Argentina, redujeron el problema de la transferencia interna. En segundo lugar, las condiciones ini-

ciales —un pasado de inflación moderada con grados de indización relativamente bajos en los procesos de fijación de precios y salarios, y un amplio margen de maniobra en el manejo de la política salarial— fueron mucho más favorables en el caso de México que en el de las economías sudamericanas con inflación crónica, alto grado de indización, fuertes sindicatos independientes y sistemas financieros relativamente desmonetizados.[12]

En resumen, la singularidad del proceso de ajuste en México surge de la combinación de un problema agudo de transferencia externa —al igual que en otros grandes deudores pero exacerbado por el colapso del precio del petróleo y la escasa respuesta inicial de las exportaciones a la devaluación— con un problema de transferencia interna relativamente menor. La solución de este último se facilitó por el considerable superávit de divisas del sector público, la inflación inicial moderada, el bajo grado inicial de indización de los salarios y los precios, y la relativa ausencia de una restricción salarial estricta, como la que prevalecía en otros países de América Latina.

La situación especial de México, entonces, se debió al hecho de que el déficit inicial de la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo como contraparte financiera un déficit del sector público y como componente comercial un déficit del sector privado (con un superávit de divisas del sector público). Estas características tuvieron implicaciones profundas para el ajuste fiscal y explican el mejor desempeño de México en abatir la inflación comparado con Brasil y Argentina; los otros dos grandes deudores que enfrentaron un agudo problema de transferencia interna. Las diferencias no deben subestimarse. En tanto que en México la devaluación de 1982 explica la mayor parte del incremento de los ahorros del sector público, en Argentina sus efectos en las cuentas públicas determinaron el alza del déficit fiscal en cinco puntos porcentuales del PIB y en Brasil de dos

[12] Por ejemplo, antes de la crisis de 1982 las revisiones salariales en México ocurrían una vez al año; en Brasil dos veces al año y en Argentina la frecuencia pasó de ser trimestral a mensual. En México, en 1983 el coeficiente de ajuste salarial a la inflación previa cayó por debajo de 0.5 y permaneció inferior a la unidad de allí en adelante. Los saldos monetarios durante el primer trimestre de 1982 fueron equivalentes a 10% del PIB, en tanto que en Brasil y Argentina fueron de 5.8 y 4.9%, respectivamente (Reisen y Van Trotsenburg, 1988).

Cuadro VI.3. *Inversión bruta fija como porcentaje del PIB en países seleccionados de América Latina (promedios anuales)*

	1979-1981	*1982-1989*
Colombia	16.6	17.5
Chile	17.8	17.1
Perú	24.8	22.7
Brasil	22.9	20.3
América Latina y el Caribe	23.2	19.3
Mexico	*24.9*	*18.9*
Venezuela	26.6	19.8

FUENTE: Banco Mundial, World Development Indicators. No se contó con datos comparables para Argentina.

puntos porcentuales (Reisen y Van Trotsenburg, 1988). Si consideramos, además, las diferencias en los grados de indización y de desmonetización del sistema financiero local, no hay que buscar más allá de los efectos estabilizadores (en el primer caso) y los desestabilizadores (en el segundo) de las modificaciones en el tipo de cambio para explicar las enormes diferencias en la evolución de la inflación.

Sin embargo, estas características magnificaron el problema del ajuste externo y explican el porqué, especialmente en las primeras etapas, dicho ajuste se consiguió más bien con la reducción de la absorción que a través de una respuesta elástica de la balanza comercial a las devaluaciones. La presencia dominante inicial del petróleo redujo la elasticidad global de las exportaciones totales. Por ello y por constituir simultáneamente recursos fiscales y de divisas, los ingresos petroleros exacerbaron los efectos contractivos de la devaluación sobre el gasto privado. En esas condiciones no sorprende que México, junto con Venezuela dadas sus características similares, tuvo una de las caídas más pronunciadas de la inversión en toda América Latina (véase cuadro VI.3). Ello a su vez explica porqué a pesar de tener una inflación mucho más baja que Brasil o Argentina, el desempeño de la economía mexicana en términos de crecimiento no fue significativamente mejor, de hecho fue peor, que el de Brasil de 1983 a 1989.

La década perdida

A principios de la década de los noventa la economía de México ya había cerrado tanto la brecha externa como la fiscal que la crisis de la deuda y el choque petrolero habían abierto. Pero el legado de estos choques exógenos y de las políticas adoptadas para enfrentarlos fue ríspido y provocó la interrupción del proceso de crecimiento económico y una baja en los niveles de vida de la población. De 1982 a 1988 la tasa anual media de expansión del PIB real fue nula, y en términos per cápita el PIB cayó más de 15%. La inflación anual promedio fue de casi 90%. Entre 1983 y 1988 el ingreso salarial total se redujo en promedio 8.1% por año, con contracciones agudas (24.6% en 1983 y 10.7% en 1986) en los dos años de crisis económica más profunda. En este mismo lapso el gasto del gobierno en educación y salud bajó 30.2 y 23.9% respectivamente (Lustig, 1992), debido a la caída de los salarios y al recorte de la inversión pública en los sectores sociales. Aunque la mortalidad infantil continuó declinando y el promedio de años de escolaridad siguió en aumento, si bien a un ritmo menor que antes, se deterioraron diversos indicadores sociales ante el empeoramiento de las condiciones alimenticias y de los niveles educativos. Por ejemplo, a partir de 1982, se elevó la mortalidad infantil y prescolar asociada a deficiencias nutricionales, interrumpiendo así años de mejora sostenida. La reducción en el número de niños inscritos en el primer año de primaria que se observó entre 1983 y 1984 fue mayor que la reducción de la población en el grupo de edad relevante. La crisis y sus secuelas dejaron a México con una clase media relativamente empobrecida, y un número creciente de hogares en condiciones de pobreza. Probablemente los hogares más pobres sufrieron una caída absoluta en sus condiciones de vida. De hecho durante los ochenta la proporción de la población en condiciones de pobreza aumentó, aproximadamente, 10 puntos porcentuales, alcanzando 48% a finales de la década (Uthoff, 2007). De acuerdo con otras estimaciones, de 1984 a 1988 la incidencia de la pobreza extrema pasó de 13.9 a 17.1%, y la de pobreza moderada de 28.5 a 32.6%. La desigualdad también aumentó notablemente. El coeficiente de Gini subió de 0.43 en 1984 a 0.47 en 1989 (véanse cuadro A.7 y Lustig, 2008).

Más aún, el derrumbe de la inversión pública y privada en los albores de la crisis aunado a la pérdida de divisas e ingresos fiscales a raíz del choque petrolero de 1986 —junto con el estancamiento de la actividad productiva y la contracción del ingreso real de la población— minaron el potencial de crecimiento de la economía pues redujeron la tasa de ahorro interno, y provocaron un envejecimiento del acervo de capital y disminuyeron la eficiencia económica en general.[13] Ello tuvo efectos adversos en la competitividad internacional; especialmente severos dado el contexto de la liberalización comercial drástica que entonces se implementó. Su magnitud fue particularmente significativa en la industria petrolera ya que el gobierno —desde principios de los ochenta y al menos hasta 2008 en que escribimos este texto— virtualmente interrumpió todo gasto de inversión en ella. En consecuencia después de casi diez años de crisis y ajustes, la economía mexicana emergió más debilitada en sus perspectivas de crecimiento.

El proceso de reformas

La década de los ochenta y el principio de la de los noventa fueron testigos tanto de los difíciles procesos de ajuste macroeconómico como de una transformación radical de la estrategia de desarrollo de México. Dicha transformación tuvo sus raíces en la convicción de muchos funcionarios a cargo de la política económica de que la crisis de la deuda de 1982 fue una consecuencia ineludible de los años de proteccionismo comercial y de pesada intervención del Estado que marcó —y desde su punto de vista distorsionó— el desarrollo de México durante la posguerra.[14] En consecuencia, al igual que en otros países latinoamericanos pero con anterioridad y mayor rapidez que en la mayoría de ellos, el gobierno de México aplicó

[13] Para un análisis detallado, véase Ros (1993).

[14] Cordera y Cabrera (2007a) identificaron los giros ideológicos que han acompañado los cambios clave en la forma y alcances de la intervención del Estado en la economía mexicana.

un programa ambicioso de reformas económicas que cubrió muy diferentes áreas: política comercial e industrial, apertura a la inversión extranjera, y en la cuenta de capital, privatización de empresas públicas, liberalización financiera y desregulación de actividades económicas internas.

La reforma de la política comercial

La primera etapa de la reforma comercial empezó a principios de 1984 con una liberalización moderada del régimen de importaciones. Se relajaron los controles directos a la importación que habían sido totalmente restablecidos a mediados de 1981. De hecho el valor de las importaciones sujetas a permisos previos cayó de 100 a 83%. También se redujo el número y la dispersión de las tarifas arancelarias. El decepcionante comportamiento de las exportaciones no petroleras durante la primera mitad de 1985 junto con el fracaso en alcanzar las metas de inflación llevó al gobierno a acelerar el ritmo de liberalización de importaciones. Como parte del paquete de ajuste fiscal y de devaluación de 1985, se aceleró la reforma de la política comercial. La cobertura de los permisos de importación bajó a 37.5% al flexibilizar los controles directos. Éstos afectaban, sobre todo, a las importaciones de bienes intermedios y de bienes de capital, aunque de manera selectiva también a algunos bienes de consumo. Simultáneamente, para compensar la eliminación del requisito de permisos previos, se elevaron las tarifas arancelarias a la vez que se redujo más su dispersión. Para 1986 ya sólo tres tasas arancelarias cubrían 90% de las importaciones sujetas a gravámenes (Zabludovsky, 1990).

En julio de 1986 México firmó su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) con lo que se comprometió a continuar sustituyendo sus controles a la importación por aranceles —sustitución que ya entonces estaba muy avanzada— y seguir con la reducción de tasas arancelarias y poner en operación un mecanismo o sistema para evaluar los asuntos de "antidumping" y de impuestos compensatorios. Además de las ventajas inherentes a la membresía, el GATT era visto por el gobierno de México como un medio para reforzar la confianza

CUADRO VI.4. *Aranceles y permisos de importación*

	Cobertura de permisos de importación[a]	*Media arancelaria (ponderada)*	*Media arancelaria (sin ponderar)*	*Dispersión*	*Número de tasas arancelarias*
1982	100	27.0	16.4	24.8	16
1983	100	23.8	8.2	23.5	13
1984	83.5	23.3	8.6	22.5	10
1985	37.5[a]	25.5	13.3	18.8	10
1986	31[b]	22.6	13.1	14.1	11
1987	26[c]	10.0	5.6	6.9	5
1988	20[d]	10.4	6.1	7.1	5
1989[e]	n.d.	13.1	9.8	4.3	5

[a] Como porcentaje del valor importado.
[b] Junio.
[c] Mayo.
[d] Abril.
[e] Marzo 9 de 1989.
n.d.: no disponible
FUENTE: Balassa (1985), De Mateo (1988), U.S. International Trade Commission (1990), y Zabludovsky (1990).

del sector privado en que la administración tenía un compromiso de largo plazo con la liberalización comercial.

La liberalización comercial se profundizó aun más a finales de 1987, en el marco del Pacto. En esta ocasión fueron abolidos los permisos a la importación sobre gran parte de las manufacturas de bienes de consumo, y se simplificó considerablemente el sistema de tarifas arancelarias. Se redujo su dispersión a un rango de 0 a 20%, quedando solo cinco tasas, y el arancel medio bajó a 10.4% (promedio no ponderado) y a 6.1% (media ponderada por el valor de las importaciones). La reforma incluyó la eliminación de los contados precios oficiales sobre las importaciones que todavía seguían vigentes y que tradicionalmente habían constituido la base para el pago de aranceles. Después de la aplicación de estas medidas, los sectores que permanecieron protegidos representaban alrededor de 25% del total de producción comerciable, y eran básicamente productos agrícolas y unas cuantas actividades manufactureras que estaban todavía cubiertas por algún programa de promoción industrial, en especial la automotriz. En conjunto, desde los inicios de la liberalización comercial en 1984-1985 hasta 1994, año en

que entrara en operación el TLCAN, la cobertura de permisos de importación cayó de 83.5 a 21.5% y el arancel promedio ponderado por la producción declinó de 23.5% (1985) a 12.5%, en tanto el arancel máximo bajó de 100% (1985) a 25% (véase cuadro VI.4) (Tornell y Esquivel, 1997).

La fase culminante de la reforma comercial de México fué el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En 1990, cuando comenzaron las negociaciones al respecto, México ya era una de las economías en desarrollo más abiertas al comercio internacional (OCDE, 1992). La conclusión de las principales negociaciones hacia el TLCAN y la firma del acuerdo por parte de Canadá, Estados Unidos y México tuvieron lugar en la última parte de 1992. A finales del año siguiente se logró su aprobación por el Congreso de Estados Unidos, por una escasa mayoría en la Cámara de Diputados y una amplia diferencia en el Senado, después de las negociaciones adicionales en torno a acuerdos paralelos sobre trabajo y sobre estándares ambientales. El TLCAN entró en vigor en enero de 1994 y con ello las tres partes signatarias se comprometieron a eliminar las barreras —arancelarias y no arancelarias— al comercio intrarregional y a relajar las restricciones a la inversión extranjera en un plazo de diez años. Para México, en particular, la puesta en marcha del Tratado representó profundizar, aún más, el proceso de apertura comercial que había empezado de manera unilateral casi diez años antes, pero ahora en un *quid pro quo* por el cual Estados Unidos aceptó abrir su mercado interno a los productos mexicanos.

Cabe señalar que México mantuvo temporalmente algunas restricciones comerciales en ciertos sectores (equivalente a cerca de 7% del valor de las importaciones) con el compromiso de eliminarlas gradualmente. Estos sectores incluían la agricultura, en particular la producción de maíz (porque se temía que la liberalización llevaría a una masiva emigración de trabajadores), la refinación de petróleo (por razones de soberanía) y la industria de equipos de transporte (donde las empresas automotrices habían hecho decisiones de inversión con base en los programas de promoción industrial que garantizaban protección comercial a cambio de satisfacer diversas metas en su desempeño en términos de la balanza comercial).

La retórica oficial identificaba al TLCAN como un paso ambicioso en el proceso de integración de la región. Tal como se afirmó en su artículo 102, los objetivos centrales del Tratado eran:

> *a)* eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes; *b)* promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; *c)* aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes; *d)* proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes; *e)* crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias, y *f)* establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

Desde nuestra interpretación, el gobierno de México vio en el TLCAN un instrumento especial para lograr tres objetivos inmediatos. En primer lugar, concibió al Tratado como un elemento de gran y exclusivo potencial para impulsar el comercio de México con Estados Unidos y Canadá así como las corrientes de inversión extranjera directa. En segundo lugar, creyó que induciría a las empresas nacionales y extranjeras (dentro o fuera de la región del TLCAN) a invertir en la producción de bienes comerciables en México para explotar sus beneficios como plataforma de exportación a Estados Unidos. Por último con el Tratado se tuvo también el objetivo económico y marcadamente político de impedir que gobiernos futuros en México dieran marcha atrás en el proceso de reformas económicas. Se consideraba que, al garantizar la persistencia de las reformas de mercado y al tener un acceso privilegiado al mercado norteamericano, el TLCAN daría un fuerte impulso a la entrada de inversión extranjera directa (IED). Ésta no había reaccionado con el dinamismo esperado al Acuerdo Brady y al proceso de reforma de mercado, y era percibida como un instrumento indispensable para insertar a México en una senda de alto y sostenido crecimiento económico impulsado por las exportaciones que elevarían rápidamente la productividad, el empleo y

los niveles de vida de la población (para un análisis de las motivaciones del gobierno de Carlos Salinas a favor del Tratado, véase Lustig, 1992). El TLCAN vino a institucionalizar formalmente la estrategia de liberalización comercial de México con una perspectiva de largo plazo. Desde entonces México ha ingresado a la OCDE y ha firmado tratados de libre comercio con numerosos países incluyendo Chile, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Bolivia, la Unión Europea y Japón.

Diluyendo la política industrial

Las reformas a la política industrial empezaron tímidamente a mediados de los ochenta, pero fueron cobrando fuerza durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994). Las reformas eliminaron los subsidios crediticios, los incentivos fiscales y los esquemas de protección comercial así como también los requisitos de desempeño en términos del comercio exterior (porcentaje de exportación o de contenido local). También inauguraron nuevos programas de fomento, orientados a explotar las ventajas comparativas estáticas de México y en pleno cumplimiento con las disposiciones del GATT y de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Los nuevos programas estaban abiertos a todas las actividades económicas, fuesen manufacturas o servicios. Se proponían partir de un diagnóstico de la actividad en cuestión y, con base en éste, sugerir acciones de parte del gobierno y del sector privado para mejorar su desempeño (Ten Kate y Niels, 1996). No hay una evaluación formal de estos programas. Pero, en general, dada la baja magnitud de sus recursos financieros o de otro tipo es poco probable que hayan sido capaces de identificar y poner en práctica propuestas significativas para la solución de los problemas estructurales de la industria mexicana y cerrar las brechas tecnológicas, fuertemente enraizadas. Entre estos problemas están las debilidades del sistema nacional de innovación, la escasez de financiamiento a largo plazo, y la insuficiente inversión para modernizar la maquinaria y equipos. Sin duda dichos programas fueron inadecuados para desarrollar el potencial de México como plataforma de exportación de manufacturas más allá de la maquiladora, dependiente de la entrada libre de impuestos de importaciones temporales para su posterior reexportación (Máttar *et al.*, 2003). En ello tampoco ayudó la persistente y significativa apreciación que se dio del peso mexicano en términos reales después del Pacto.

En mayo de 1996, unos cuantos meses después de las dramáticas crisis gemelas —la de balanza de pagos y la del sistema bancario nacional— sufridas en 1994-1995 (cuyas causas y efectos se analizan en capítulos posteriores), el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) inauguró el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice) que implicó cierta reorientación de las políticas industriales que prevalecían desde 1985 (Ten Kate y Niels, 1996). La racionalidad del PROPICE era que la liberalización comercial había conducido a una ruptura excesiva de algunas cadenas productivas en el sector manufacturero mexicano y que, por lo tanto, se requerían incentivos y políticas sectoriales específicas para incrementar el valor agregado localmente. El programa rechazaba explícitamente la posibilidad de regresar al proteccionismo comercial y al uso de subsidios fiscales o financieros para promover las exportaciones o la inversión. Identificaba las siguientes industrias exportadoras como prioritarias: textiles, calzado, automóviles, electrónica, acero, petroquímica y alimentos enlatados, y consideraba la fabricación de herramientas, productos plásticos y componentes electrónicos como industrias con el mayor potencial para convertirse en proveedores relevantes para la exportación (Ten Kate y Niels, 1996). En la práctica, este programa otorgaba una reducción de impuestos sobre ciertos insumos importados y permitía la reducción acelerada de ciertos aranceles a la importación. Entre las iniciativas que se pusieron en marcha, además de la maquila y los programas de devolución de impuestos a los exportadores, están los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex) y el Programa de Empresas Altamente Exportadoras (Altex). Todos ellos favorecieron la importación de insumos temporales libre de impuestos para los exportadores. Posteriormente se creó el Sistema Mexicano de Promoción Externa (Simpex) que en esencia es una base de datos en línea que da seguimiento tanto a la oferta como a la demanda de bienes y servicios mexicanos,

para mantener informada a la comunidad de negocios —empresas mexicanas o extranjeras— interesadas en oportunidades de comercio e inversión en México. Se pusieron en operación otros programas adicionales que daban asesoría a compañías locales para reforzar sus posibilidades de exportación.

La administración del presidente Vicente Fox (2000-2006) ratificó la idea de que México, aunque firmemente comprometido con su estrategia de liberalización comercial, tenía que instrumentar políticas sectoriales, específicas, para estimular la inversión y el crecimiento económico. Su Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) afirmó explícitamente que un objetivo central para el sector industrial era incrementar la generación interna de valor agregado y fortalecer las cadenas productivas locales. Argumentó que el Estado —a nivel nacional, regional y local— tiene un papel de liderazgo en promover la competitividad internacional y fijó como prioridad robustecer la competitividad internacional de diversas industrias seleccionadas al aplicar programas de fomento específicamente diseñados para ellas: automóviles, electrónica, software, aeronáutica, textiles y confección, agricultura, maquiladoras, químicos, cuero y calzado, turismo, comercio y construcción. Para finales de su administración, sin embargo, sólo cuatro programas habían sido formalmente inaugurados y puestos en marcha: electrónica, software, cuero y calzado, y textiles. Contrariamente a la práctica prevaleciente durante las dos décadas anteriores, estos programas daban margen a que el Estado se implicara de manera más activa, y que etiquetara fondos públicos para otorgar apoyos financieros en condiciones preferenciales a industrias específicas. Sin embargo, el bajo monto de sus recursos financieros y el prolongado atraso en ponerlos en operación probablemente impidieron que dichos fondos tuvieran un impacto favorable significativo.

En noviembre de 2006 —a semanas de concluir su mandato— el presidente Fox lanzó un nuevo programa para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios a la Exportación (IMMEX). Éste buscaba simplificar los procedimientos para que las empresas exportadoras solicitaran incorporarse al PITEX, y reducir el periodo de espera para recibir la devolución del impuesto al valor agregado (IVA). Más

importante, el IMMEX permitía que las empresas exportadoras de servicios recibieran los mismos beneficios que las exportadoras de manufacturas recibían bajo el PITEX. El programa IMMEX es demasiado reciente y no se cuenta con una evaluación de su impacto preciso. Sin embargo, cabe concluir que en la práctica, en la administración de Fox, el principal y quizá único instrumento de política industrial fue autorizar la importación libre de impuestos de insumos destinados a la exportación. En consecuencia, el anunciado cambio desde la presidencia en la orientación de la política industrial de México para alejarse de alguna manera de las políticas horizontales y poner en práctica medidas sectorialmente específicas fue, en los hechos, más bien retórico que real. Falta ver cuál será la perspectiva en torno a la política industrial que tendrá el presidente Felipe Calderón (2006-2012). En el momento de escribir este libro, a sólo un año y medio del inicio de su mandato, su administración no ha promovido alguna modificación significativa en esta área de política económica.

Liberalización de la inversión extranjera y apertura de los mercados financieros

Tal como se discutió en el capítulo v, la ley de inversión extranjera de 1973 reservó ciertas actividades económicas a la inversión mexicana y estableció como regla general un límite máximo de 49% sobre la propiedad extranjera de empresas. Si bien fue hasta 1993 que la ley de 1973 dejó de ser el marco regulatorio de referencia para la participación extranjera en la economía, los gobiernos de los presidentes De la Madrid y Salinas empezaron a interpretar el marco legal de una manera menos restrictiva. El cambio de mayor alcance ocurrido durante este proceso fue el decreto de mayo de 1989 que abolió todas las regulaciones y resoluciones administrativas y presentó una interpretación muy liberal de la ley de 1973 (Lustig, 1992; Moreno-Brid *et al.*, 2005; Peres, 1990). Las nuevas regulaciones establecieron la aprobación automática de toda participación extranjera en proyectos de inversión menores a 100 millones de dólares, siempre y cuando éstos cumplieran una serie de requi-

sitos, tales como la generación neta de divisas o promoción del desarrollo regional. El objetivo implícito de las nuevas medidas era incrementar la participación de la inversión extranjera directa, de 10 a 20% del nivel total de inversión.

La ley de 1993 incorporó los cambios en las regulaciones así como las estipulaciones del TLCAN en materia de las disposiciones nacionales que afectan al capital extranjero. El límite de 49% desapareció como regla general aplicada a la participación de la inversión extranjera y el número de sectores restringidos para la propiedad extranjera se redujo considerablemente. Las actividades con límites legales al nivel de participación extranjera seguían incluyendo a las instituciones financieras, periódicos, pesca y puertos (todas con 49%), así como el transporte aéreo y las cooperativas (25 y 10%, respectivamente). Las actividades que siguieron sumamente restringidas a la inversión extranjera incluían la radio y la televisión (con excepción de la TV por cable); transporte terrestre de pasajeros, turismo y carga; uniones de crédito; banca de desarrollo, y la distribución de gasolina y gas líquido. Los sectores reservados exclusivamente al Estado incluían el petróleo y la petroquímica básica, la energía eléctrica y nuclear, los telégrafos y el correo y materiales radioactivos. Varios cambios realizados después de 1993 han permitido una mayor participación del capital extranjero en algunas de estas actividades. En particular, en años recientes las regulaciones correspondientes fueron relajadas aún más para permitir la propiedad extranjera de bancos mexicanos.[15]

La liberalización y apertura de los mercados financieros locales se inició en 1988 con diversas medidas que liberalizaron las tasas de encaje legal sobre las reservas y los topes máximos para las tasas de interés, unificaron los tipos de cambio —libre y controlado— y eliminaron el control de cambios que se había adoptado durante la crisis de 1982. En 1989 y 1990 se adoptaron otras medidas clave para permitir la inversión extranjera en los mercados nacionales de acciones y dinero. El decreto de mayo de 1989 relajó las regulaciones financieras con el objetivo de estimular el ingreso de inversionistas extranjeros al mercado mexicano de acciones (Secofi, 1993). Además, a fines de 1990 se eliminaron las restricciones a la compra de bonos del gobierno a tasa fija por parte de extranjeros.

[15] Para un análisis de la desregulación de la inversión extranjera directa y su influencia sobre la estructura productiva de México, véase Ibarra (2005).

Privatización de empresas públicas

A diferencia de otros países tanto desarrollados como en desarrollo, en los que el debate sobre la privatización fue dominado por consideraciones de eficiencia económica, en México la reforma a dichas políticas no se basó inicialmente en los respectivos méritos de las empresas públicas y privadas, por lo menos de acuerdo con el discurso oficial. La urgencia de privatizar las empresas públicas se asoció más con la necesidad de aliviar las severas restricciones al financiamiento de la inversión pública y de reducir la carga administrativa del sector público. El propósito de las reformas era tener una mayor selectividad en la participación del Estado en la economía y, en particular, concentrar su participación en áreas en las que tuviera ventajas comparativas claras, es decir, donde las tasas de retorno sociales fueran mucho más altas que las privadas.

El proceso de privatización en México tuvo dos etapas principales. La primera, entre 1983 y 1989, incluyó la venta, transferencia o liquidación de empresas pequeñas y medianas que habían sido adquiridas o creadas por el Estado sin mayor justificación económica o social, especialmente en las décadas de 1960 y 1970. En estos años el número de empresas públicas disminuyó de 1 155 a 310 y su desaparición, más allá de su importancia numérica, no tuvo gran efecto en el peso del sector público en la economía. Las empresas industriales representaban cerca de 40% de todas las empresas públicas que fueron privatizadas en esta primera etapa, y como resultado el gobierno dejó de participar en cerca de 22 actividades industriales.[16]

La mayor parte de las empresas vendidas (84%) fueron compradas por el sector privado y el restante 16% por el sector

[16] Véase Gasca Zamora (1989). Las reducciones más significativas de la participación estatal en el sector manufacturero fueron en el procesamiento de

CUADRO VI.5. *Fuentes de recursos obtenidos por privatizaciones, 1989-1992*

	1989	*1990*	*1991*	*1992*	*1989-1992*	*1989-1992*
	Miles de millones de dólares					*% del total*
Total	0.8	3.1	10.8	6.8	21.50	100
Bancos	0.0	0.0	7.4	4.9	12.4	57.5
Telmex	0.0	2.1	2.8	1.4	6.3	29.1
Inversionistas						
Extranjeros	0.0	0.0	2.4	1.2	3.6	16.7
Nacionales	0.0	2.1	0.4	0.2	2.7	12.4
Otros	0.8	1.0	0.6	0.5	2.9	13.4

FUENTE: Ros (1994), con base en datos de la SHCP (mayo 1993).

social (cooperativas). Tan solo 7% de los compradores del sector privado eran inversionistas extranjeros. La mayor parte de los compradores privados eran grandes consorcios que producían los mismos bienes que las empresas privatizadas, por lo que este proceso les permitió consolidar su poder oligopólico en el mercado interno. Otros compradores eran proveedores privados o habían sido accionistas de las empresas otrora públicas (Chong y López de Silanes, 2005a, 2005b; Rogozinsky, 1966).

La segunda etapa privatizadora empezó en 1989 y tuvo su clímax entre 1990 y fines de 1992. Entonces el impulso privatizador estuvo caracterizado por el convencimiento del gobierno de que la intervención del Estado en la economía había sido excesiva y fuente de distorsión que minó el potencial de crecimiento y propició la inflación. Esta etapa incluyó la venta de empresas y bancos con activos mucho más cuantiosos que los de la primera. Como se muestra en el cuadro VI.5, los ingresos por privatizaciones realizadas en esta etapa fueron cercanos

alimentos, incluyendo azúcar, refrescos y agua mineral, mariscos, las agroindustrias de productos tropicales, tabaco, industria química, madera y materiales de construcción. El Estado también redujo su presencia en la industria automotriz y la siderurgia. Los acontecimientos más significativos fueron la clausura de Fundidora Monterrey —la compañía acerera más antigua de América Latina— en mayo de 1986 y la venta de las acciones gubernamentales de Renault de México y otras empresas de equipo de transporte e industrias de autopartes.

CUADRO VI.6. *Uso de los ingresos provenientes de las privatizaciones, 1989-1992*

	1989	*1990*	*1991*	*1992*	*1989-1992*	*1991-1992*
	Miles de millones de dólares					*%*
Total	3.3	3.3	9.4	10.7	20.2	100.0
Déficit financiero	1.4	0.1	4.0	0.3	4.3	21.3
Reducción deuda	1.9	3.2	5.4	10.5	15.9	78.6
Externa	1.5	0.8	4.4	2.6	6.9	34.4
Banco Central	1.9	0.2	5.5	0.7	6.2	30.7
Sector privado	–1.5	2.2	–4.5	7.2	2.7	13.5
Residentes	1.8	1.5	5.0	4.9	10.0	49.5
No residentes	–1.2	–2.7	–3.5	–8.8	–12.3	–61.1
Bancos	–2.1	3.4	–6.0	11.0	5.1	25.1

FUENTE: Ros (1994b) preparado con datos de Banco de México, Informe Anual (1991 y 1992, cuadros de la balanza de pagos y fuentes de financiamiento del déficit del sector público).

a 22 000 millones de dólares. La mayor parte de esos ingresos fue recabada por la venta de Teléfonos de México (Telmex) realizada entre 1990 y 1991 a un conjunto de inversionistas nacionales y extranjeros, que con el tiempo se concentró en el grupo de Carlos Slim, y la venta de los bancos comerciales a grupos financieros locales realizada entre 1991 y 1992.

Tan solo Telmex representó 30% de esos ingresos, mientras que la venta de 18 bancos aportó casi 58%.[17] Entre 1991 y 1992, cuando se realizó la mayor parte de las privatizaciones, los ingresos por las mismas llegaron a 3.3% del PIB. Como se muestra en el cuadro VI.6, cerca de la tercera parte de esos ingresos se utilizó para bajar la deuda externa del gobierno y otra tercera parte para reducir su deuda con el banco central. La porción restante se utilizó para aminorar la deuda interna del gobierno con el sector privado o para cubrir el déficit financiero del sector público.

[17] Dos bancos (Banco Nacional de México y Banco de Comercio) representaban la mitad de este subtotal. Otras empresas privatizadas (con participaciones de 13.4% en los ingresos totales) incluyen las aerolíneas (Mexicana de Aviación y Aeroméxico, a mediados de 1989) la Compañía Minera de Cananea y Mexicana de Cobre, las dos mayores productoras estatales de cobre.

Reforma del sistema de tenencia de la tierra y revisión integral de las políticas agrícolas

Hasta antes de la crisis de la deuda de 1982 la intervención del Estado en la agricultura incluía un sistema de precios de garantía para productores de bienes básicos; subsidios a insumos agrícolas; créditos y seguros; participación gubernamental en la comercialización y procesamiento de granos, aceites y leche en polvo; producción de fertilizantes y semillas mejoradas, y el otorgamiento de subsidios al consumo de los pobres. Después de la crisis de la deuda de 1982 el gobierno de De la Madrid empezó a desmantelar las políticas de apoyo al campo, al sector agropecuario, al eliminar el apoyo a los precios de cinco de los 12 cultivos básicos y al reorganizar la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Ésta era la agencia del Estado que compraba a los productores de bienes básicos a precios garantizados y los vendía a precios bajos a los procesadores y consumidores con el objetivo de reducir los costos administrativos.[18]

El gobierno de Salinas consideró que los problemas que enfrentaba la agricultura, desde que se inició la desaceleración en su crecimiento a mediados de la década de 1960, tenían su origen en la excesiva intervención del Estado en el sector y en la ineficiencia de los ejidos. A principios de la década de 1990 los ejidos comprendían a más de 75% de todos los productores agrícolas, 70% de la producción de maíz y 80% de la producción de frijol (Davis, 2000; Johnson, 2001). El gobierno de Salinas, con el objetivo de incrementar la seguridad en la tenencia de la tierra y con ello la productividad y la inversión en el sector agropecuario, reformó el sistema de tenencia e impulsó una transformación de las políticas económicas hacia el sector. A principios de 1992 entró en vigor una nueva ley agraria de acuerdo con la reforma al artículo 27 de la Constitución realizada a fines de 1991. Dicha ley dio por finiquitado de manera formal el proceso de reforma agraria y permitió la privatización de los ejidos al eliminar las restricciones sobre su uso. Al

[18] Para un examen del proceso de reforma agropecuaria desde principios de la década de 1980, véase Yúnez y Barceinas (2003).

mismo tiempo se eliminaron los permisos de importación y se redujeron los aranceles como parte de la transformación general de la política comercial y la operación del TLCAN, por el cual se eliminarían todos los aranceles para 2008. Aún más importante, en 1991 se canceló el esquema de precios de garantía para las cosechas básicas, con la excepción del maíz y el frijol. Los precios de garantía para estos dos cultivos se eliminaron en 1999. Los créditos y subsidios oficiales se redujeron a raíz del cierre de Banrural, y los subsidios a los fertilizantes y la asistencia técnica también fueron minimizados y dirigidos a otras áreas. Los mercados de insumos y productos para el sector también fueron desregulados y Conasupo comenzó a ser desmantelada a partir de 1991 para desaparecer por completo en 1999. Otras empresas del Estado —dedicadas a la producción de fertilizantes, semillas y otros insumos, así como a la comercialización de café, azúcar y tabaco— fueron cerradas o privatizadas.

Estas reformas fueron acompañadas por algunas medidas compensatorias. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) fue creada en 1991 para dar apoyo comercial y servicios a los productores. En 1993 se estableció Procampo, un programa de complemento al ingreso de productores agrícolas, con el objetivo de paliar los efectos negativos que se esperaban por la abolición de los precios de garantía y de los apoyos comerciales en el contexto del TLCAN. La Alianza para el Campo empezó a operar en 1996, bajo el gobierno de Zedillo, con el objetivo de incrementar la productividad del agro mediante pequeños proyectos de inversión financiados de manera conjunta por el gobierno y los productores privados. En 1997 Procampo llegó a más de 80% del total de ejidatarios pero sólo 12% de los hogares ejidales participaron en la Alianza (Davis, 2000). En 2003 el gobierno de Fox creó el Acuerdo Nacional para el Campo con el objetivo de definir las políticas de desarrollo rural, lo que resultó en un incremento de los beneficios otorgados por Procampo a los agricultores (Yúnez y Barceinas, 2003).

Desregulación y políticas de competencia

Las reformas en el marco regulatorio incluyeron cambios en las políticas de competencia, especialmente en el sector terciario en el que anteriormente habían tenido mucha importancia las barreras de entrada y de salida a las empresas por medio de permisos y otras restricciones legales.[19] La privatización de Teléfonos de México fue la medida más relevante dentro de un amplio programa de modernización del sistema de telecomunicaciones. En pocos años la compañía telefónica del país dejó de ser un ejemplo del ineficiente monopolio del sector público para convertirse en una empresa del más alto nivel, cuasimonopólica, capaz de competir exitosamente y penetrar en los mercados mundiales. Aún más importante, ciertas regulaciones especiales del proceso de privatización garantizaron a la nueva compañía telefónica privada una posición dominante en el mercado interno, la cual conservaría durante varios años después de su transferencia al sector privado. Esa privilegiada posición de mercado ha tenido un papel decisivo en la expansión y mejoramiento de la red y el sistema de telefonía en México, los cuales están a la par de los competidores mundiales en calidad mas no en precio. En efecto, al mismo tiempo, esa misma posición de mercado privilegiada y protegida ha permitido que la empresa establezca sus tarifas y cobros muy por arriba de las que existen en economías desarrolladas y en economías en desarrollo similares a la de México.[20]

Durante muchos años el transporte carretero, el más importante para las empresas del país, se había caracterizado por las barreras legales de entrada ("concesiones de ruta") y las regulaciones a las transacciones que beneficiaban a los transportistas concesionados. La reforma en este campo fue impulsada por la necesidad de aliviar las consecuencias adversas que se percibían como resultado de una estructura altamente oligopólica, incluyendo los altos costos de transporte. En julio de 1989 se expidió un nuevo decreto que introdujo una desregulación radical del sector mediante la liberalización de los permisos de entrada y la eliminación de las concesiones. Más aún, en enero de 1990 se eliminó el control de precios, así como una sobrecuota de 15% al transporte de bienes importados. El número de permisos otorgados en los ocho meses posteriores a la reforma de 1989 superó en más de tres veces el de los otorgados entre 1986 y 1988, si bien un alto porcentaje de los nuevos permisos se explica por la legalización de las compañías que antes operaban al margen de ellos. También, se ha estimado que después de la reforma, específicamente entre 1987 y 1994, los aranceles a los servicios de transporte carretero de carga cayeron en promedio 23% y los costos generales de distribución se redujeron 25%, en ambos casos en términos reales (Banco Mundial, 1995).

Si bien la Constitución de 1917 prohibió de manera explícita los monopolios, fue solo tres cuartos de siglo después, en 1992, que el Congreso aprobó la Ley Federal de Competencia Económica para regular las prácticas oligopólicas o monopólicas.[21] Para ponerla en práctica se creó la Comisión Federal de Competencia (CFC), una entidad regulatoria independiente, que actualmente opera en el marco de la Secretaría de Economía. La CFC tiene la responsabilidad de investigar y sancionar las prácticas monopólicas, incluyendo las implicaciones potenciales de las fusiones y adquisiciones.[22] La lógica detrás de la creación de la CFC fue que el extenso proceso de privatización, desregulación y eliminación gradual de los controles gubernamentales directos sobre los mecanismos de formación de precios, hacía necesaria una entidad que supervisara si los mecanismos de mercado eran obstaculizados por prácticas monopólicas.

La CFC ha tenido que enfrentar numerosos desafíos durante sus 15 años de operación, incluyendo en especial la falta de práctica y experiencia que aqueja al país en esta cuestión. Las principales restricciones a su desempeño son su presupuesto y

[19] Para un análisis de las reformas de la estructura regulatoria interna, véanse Lustig (2002) y Ros (1991a).

[20] No está de más mencionar que, según *Forbes*, en 2007 el dueño y director de Telmex, Carlos Slim, era uno de los tres hombres más ricos del mundo.

[21] Para un análisis a fondo de la ley, véanse Avalos (2006) y Levy (2000).

[22] Las decisiones de la Comisión Federal de Competencia (CFC) no están sujetas a revisión de la Secretaría, y la CFC tiene la prerrogativa para presentar su propio presupuesto directamente al Congreso sin autorización previa de la Secretaría.

su nivel de experiencia legal y técnica. Además, diversos sectores considerados de importancia estratégica para la seguridad nacional como la industria petrolera, están excluidos en la práctica de la aplicación y jurisdicción de la CFC. Otra de sus limitaciones está relacionada con la poca eficiencia y eficacia del sistema legal y judicial mexicano, cuyas sanciones tienen pocas posibilidades de ser aplicadas. En los hechos, y a pesar de notorios monopolios y oligopolios que prevalecen en diversos sectores de la economía, y a pesar también de sus limitaciones presupuestales, la CFC ha logrado un reconocimiento gradual pero persistente como entidad independiente con adecuada capacidad técnica y legal.

En este capítulo describimos las políticas de estabilización macroeconómica que se aplicaron en México a partir de la crisis de la balanza de pagos y la moratoria de la deuda externa en 1982 —la cual inauguró la crisis internacional de deuda en América Latina y sumió a la región en la década perdida— hasta mediados de la década de 1990, justo antes de la crisis de divisas de 1994-1995. Las políticas de ajuste macroeconómico lograron corregir los desequilibrios fiscales en el sentido de que eliminaron los altos e insostenibles déficit públicos. Sin embargo esta corrección se apoyó de manera excesiva en la reducción de la inversión pública, al tiempo que fracasó contundentemente en el esfuerzo por fortalecer los ingresos fiscales no petroleros. La reducción en la inversión pública tuvo consecuencias adversas muy importantes en la infraestructura de la economía y, lo que resultó más preocupante, erosionó seriamente la capacidad y competitividad de la industria petrolera mexicana en las diversas fases de su proceso de producción: exploración, extracción, transporte y refinación, incluyendo la petroquímica. También describimos las reformas estructurales que se aplicaron para alejar al país de la estrategia tradicional de proteccionismo comercial e industrialización conducida por el Estado; reformas que se aplicaron con gran velocidad a partir de mediados de la década de 1980. La reforma comercial se lanzó primero con un proceso drástico y unilateral de apertura del mercado interno a los bienes importados, y se profundizó más tarde con un acuerdo negociado de manera trilateral con Estados Unidos y Canadá. La liberalización

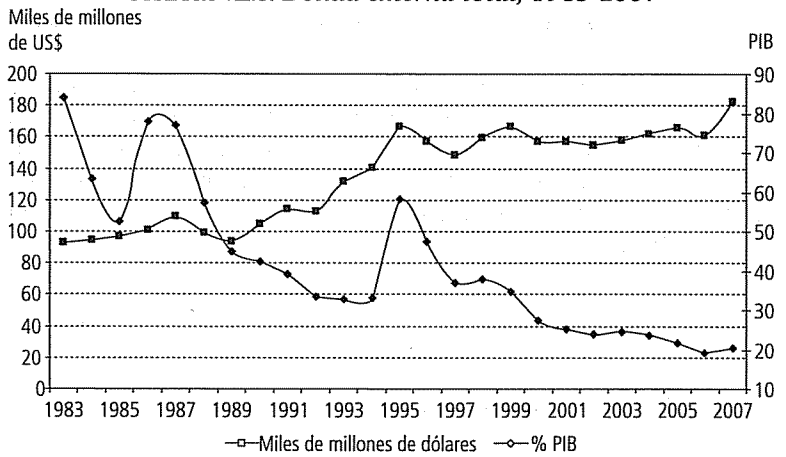
comercial se consideró, de manera errónea como se examinará posteriormente, como condición necesaria y también suficiente para asegurar un crecimiento dinámico de la economía impulsado por las exportaciones. Como parte de este proceso se desmantelaron instrumentos fundamentales de política industrial. La privatización consistió principalmente en reducir el tamaño del sector público para obtener ingresos fiscales extraordinarios, sin considerar con detenimiento el impacto que tendría esa desincorporación de empresas públicas en las condiciones competitivas, la eficiencia y el crecimiento de mercados potenciales clave. ¿Cuál fue el impacto general de estas reformas en la búsqueda del crecimiento económico sostenido y socialmente inclusivo en el país? ¿Cuáles fueron sus limitaciones y cuáles sus fortalezas? Estas cuestiones fundamentales se exploran en los siguientes capítulos.

VII. EL CAMBIO EN EL BALANCE ESTADO-MERCADO Y LA BÚSQUEDA DE UN CRECIMIENTO IMPULSADO POR LAS EXPORTACIONES

Como consecuencia del proceso de reformas descrito en el capítulo anterior, en México se dio "una gran transformación", si se permite apropiarse de la expresión que Karl Polanyi acuñó para sucesos de una escala diferente. La liberalización comercial y financiera y la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) han reforzado los vínculos de la economía mexicana con la de Estados Unidos, tanto en términos de corrientes de capital como en términos del comercio de bienes y servicios. Las reformas en las reglas y regulaciones sobre la inversión extranjera abrieron las puertas a vastos flujos de capital, lo que llevó a una creciente presencia del capital extranjero en la economía interna a través de nuevas inversiones y adquisiciones de empresas locales, sobre todo de empresas privatizadas y anteriormente propiedad del sector público. En este proceso el Estado cerró o privatizó un vasto número de empresas públicas; en particular, la mayor parte de los bancos fueron vendidos al sector privado. Los ingresos por las privatizaciones y el alivio de la deuda (otorgado por el Plan Brady,1989), acompañados de los ajustes fiscales, permitieron al gobierno reducir su deuda externa como proporción del PIB y bajarla a niveles acordes con los estándares internacionales (véase gráfica VII.1).

Al mismo tiempo en varias regiones rurales del país caracterizadas por ser de propiedad comunal empezó a emerger una economía mucho más orientada al mercado como consecuencia de los amplios cambios en las regulaciones legales referidas al sistema de propiedad de la tierra, a las políticas de precios de garantía del gobierno y a la privatización o eliminación de oficinas gubernamentales clave, incluidos el consejo estatal de comercialización y el Banco de Desarrollo Rural. Estos cambios,

GRÁFICA VII.1. *Deuda externa total, 1983-2007*



FUENTE; *Oxford Latin American Economic History, Database* (OxLAD) y Banco de México (Informe anual, varios números).

aunados a la adopción de diferentes prácticas sobre los subsidios para estimular la producción agrícola y a la introducción de programas sociales para abatir la pobreza, transformaron la economía rural de México. En resumen, el drástico proceso de reformas otorgó un papel más relevante al sector privado en la asignación de recursos y un mayor alcance a las fuerzas del mercado y a la competencia internacional. Todo ello fue orientado a iniciar una etapa de expansión económica liderada por las exportaciones.

¿Cuál fue el resultado de estas reformas? ¿Ha mostrado la economía mexicana signos de haber entrado o estar a punto de entrar a una etapa de robusto desarrollo de largo plazo, socialmente inclusivo? ¿Ha sido capaz de remover las restricciones más importantes a su crecimiento económico? ¿Está la economía de México cerrando su brecha de desarrollo *vis à vis* Estados Unidos y otras economías industrializadas? ¿Han mejorado de forma significativa las condiciones sociales y económicas de los pobres? Estas son preguntas fundamentales que tratamos en éste y en los capítulos siguientes.

Algunas reformas, por ejemplo la creación de una dependencia federal para promover la competencia, eran necesarias

desde tiempo atrás. Sus efectos han sido positivos en cuanto a eficacia y equidad y seguramente sus beneficios han excedido por mucho al costo incurrido. Sin embargo, estas reformas no eran las más radicales, ni aquellas de las que se esperaba conseguir los mayores impulsos al desarrollo. En este capítulo nos enfocaremos en las reformas más significativos —privatizaciones, liberalización comercial y financiera, así como los cambios en la política industrial y agrícola— ofreciendo una evaluación de sus efectos.

Privatización y eficiencia económica

El giro hacia una participación menor y más selectiva del Estado en la economía, y por la reducción del número de actividades productivas en las que interviene, estuvo basado principalmente, como se vio en el capítulo anterior, en consideraciones macroeconómicas. El argumento era que el gobierno estaba severamente restringido en su acceso al mercado de crédito y enfrentaba urgentes necesidades sociales, combinado con el supuesto de que los amplios recursos financieros del sector privado en el extranjero estaban listos para invertirse en las actividades previamente dominadas por el Estado, las cuales no tenían una alta prioridad social. Se presuponía, desde esa perspectiva, que la inversión privada —libre de las restricciones fiscales y crediticias que asediaban al gobierno— se incrementaría de forma significativa y con ella la inversión total. Existe también, por supuesto, la línea de argumentación desde la microeconomía tradicional basada en la idea de que la mayor participación del sector privado traerá inevitablemente mayores incrementos en la eficiencia microeconómica y mejoras en la eficiencia general de la inversión. Si esta última es una función creciente de la participación de la inversión privada en el total de la inversión, entonces parte de la caída en la tasa de acumulación en los ochenta —si no es que toda— podría ser compensada por un cambio en la composición de la inversión.

Dadas las restricciones macro que prevalecían en los ochenta, la racionalidad macroeconómica para emprender un proceso de privatización fue extremadamente poderosa. Sin embargo

la privatización parece haber tenido un impacto menor, si es que tuvo alguno, sobre el potencial de crecimiento económico a largo plazo, más allá de la promesa (la que hasta ahora permanece como tal) de que los enormes ingresos provenientes de las privatizaciones harían posible la expansión considerable de las inversiones en capital humano. Efectivamente, como se ve con más detalle en el capítulo IX, el auge esperado de la inversión privada no se materializó. Mientras que la inversión pública cayó 6.6 puntos porcentuales del PIB de 1979-1981 a 2004-2007, la inversión privada se incrementó en solo 1.7% del PIB durante el mismo periodo con lo que la inversión fija total está, a mediados de la presente década, cerca de 4.9 puntos por debajo del nivel que alcanzó durante el auge petrolero (véanse cuadros IX.10 y IX.11 del capítulo IX). De esta manera, el cambio en la composición de la inversión entre sus componentes pública y privada se explica más como consecuencia de la caída de la tasa de inversión pública y menos por el incremento en la inversión privada.

Además no hay evidencia de que el cambio sustancial en la composición de la inversión total, en sus componentes pública y privada, haya causado un aumento en la eficiencia de la formación de capital fijo. De hecho, los datos apuntan en sentido contrario. Desde 1980, más que aumentar, la productividad del capital ha declinado a una tasa cercana a 8% anual (véase cuadro IX.6, capítulo IX). Dicha caída en la eficiencia de la inversión no debería sorprender. Primero, porque la eficiencia de la inversión agregada no solo depende de su composición sectorial pública-privada, sino también del ritmo mismo de crecimiento de la inversión. Es precisamente la velocidad de acumulación del capital la que, en gran medida, determina su eficiencia global ya que moderniza la edad promedio de la maquinaria y el equipo y cambia su estructura (construcción residencial/ maquinaria y equipo, inversión neta/depreciación). De esta manera, dados el envejecimiento del acervo de capital y el cambio en su composición más a favor de la inversión residencial y menos de la no residencial (véanse cuadro A.15 y Hofman, 2000) —ambos resultantes de la caída en la tasa de inversión después de la crisis de la deuda— era de esperarse un aumento en la relación capital-producto.

Segundo, como ya se examinó, el aumento de la participación privada en el total de la inversión desde principios de los años ochenta se debió, en gran medida, al derrumbe de la inversión pública. En esas condiciones era probable que las pérdidas de eficiencia resultantes de la disminución absoluta en el cociente total de inversión fuesen mayores que la ganancia de eficiencia que pudo haberse logrado con el cambio en su composición. Por otra parte, seguramente la relación entre la eficiencia y composición de la inversión total es más compleja de lo que generalmente se piensa. Es probable que esta relación tenga la forma de una "U" invertida, con bajos niveles de eficiencia congruentes con una participación de la inversión pública tanto demasiado alta como demasiado baja. Ello se debe a que la propia inversión pública afecta positivamente la productividad de la inversión privada, como lo sugiere mucha de la bibliografía sobre capital público (véase, en particular, Aschauer, 2000). Así, a bajos niveles de inversión pública, reducciones adicionales de ésta pueden causar pérdidas —y no ganancias— en la eficiencia total. Dada la brusca contracción de la inversión pública durante los años ochenta, la pregunta que surge es si la economía mexicana se desplazó al lado equivocado de la curva de Laffer, en la cual las reducciones adicionales de la inversión pública traen pérdidas en la eficiencia global. En tales circunstancias, un incremento de la inversión pública en áreas con altos retornos sociales y grandes externalidades positivas en beneficio de la inversión privada —tales como inversiones en infraestructura y obras públicas— pueden ser el mejor camino para resolver el problema de la baja eficiencia de la inversión.

¿Qué decir acerca de las ganancias tradicionales de eficiencia derivadas del proceso de privatización, que postula la microeconomía? Algunos de los efectos esperados se han materializado (véase Chong y López de Silanes, 2000 y 2005a). La rentabilidad ha tendido a incrementarse en las empresas privatizadas lo que está, en gran medida, relacionado con las ganancias derivadas de la eficiencia (medidas por las reducciones en los costos unitarios y el aumento en la relación de ventas a capital). La productividad laboral, medida en términos de ventas por empleado, se incrementó también de manera sustancial como resultado, en parte, de las fuertes reducciones en el número de

obreros y empleados. Las empresas recientemente privatizadas tendieron a cerrar la brecha con las empresas privadas e incluso a superarlas sobre todo en la relación de ingresos netos a ventas, así que el grueso de la mejora en el desempeño de la empresa no parece atribuible a factores macroeconómicos.

Sin embargo, la privatización quedó en otros aspectos lejos de satisfacer las expectativas generadas. Primero, en cuanto a la privatización del sistema bancario, en algunos casos las ventas fueron financiadas con créditos extendidos por los propios bancos a los nuevos compradores, quienes además carecían de experiencia en la operación bancaria. Estas limitaciones pronto mostraron ser de importancia monumental cuando el sistema bancario recientemente privatizado se derrumbó en 1994-1995, y tuvo que ser rescatado por el gobierno para proteger las cuentas de ahorro y mantener funcionando al sistema de intermediación financiera. Una consecuencia de este rescate fue, finalmente, que la mayoría de los bancos privatizados fueron revendidos ahora a la banca extranjera. Ésta ha tenido magníficos resultados en términos de rentabilidad pero con severas restricciones en cuanto a la extensión y asignación de los créditos, la función esencial de intermediación financiera.

Una segunda deficiencia importante fue el programa de privatización carretero. Los incentivos asociados al riesgo moral creados por el programa llevaron a los dueños de la concesión a inflar los costos de la construcción, a poner insuficiente atención a su calidad, y también a cuotas excesivamente elevadas por concepto de peaje que restringieron mucho el acceso de los viajeros (véanse Rogozinsky y Tovar, 1998; Banco Mundial, 2003). Esta situación se deterioró con la devaluación de 1994, debido a que las altas tasas de interés llevaron a los concesionarios al punto de la quiebra, y finalmente tuvieron que ser rescatados por el gobierno. Tercero, algunas privatizaciones simplemente no perduraron y el Estado tuvo que absorber a las empresas una vez más. Además de los casos de diversas concesiones de carreteras examinados, las líneas de aerotransportes y la industria del azúcar estuvieron también en esta situación. Sus nuevos propietarios fueron incapaces de operarlas de forma eficiente y rentable, llevando con ello a rondas adicionales de nacionalización y privatización.

Más aún, la ausencia de un marco regulador adecuado ya en operación antes de que comenzara el proceso de privatización resultó en una alta concentración de la riqueza y de la propiedad en varias de las actividades privatizadas. Gran parte de las adquisiciones y de las ventas de acciones tuvieron como destino grupos financieros o industriales ya establecidos en el país. Así que, aún cuando el objetivo declarado de las privatizaciones era mejorar la eficiencia, en la práctica varios de los sectores privatizados se convirtieron en mercados oligopólicos privados. Telmex, la compañía telefónica privatizada es un cuasi-monopolio en el mercado de telecomunicaciones. El sector bancario sigue estando altamente concentrado y lleva a cabo prácticas oligopólicas. Otras privatizaciones, como la de la producción de ácido clorhídrico, consolidó el control de casi toda su producción en una empresa. La venta de las dos más grandes compañías productoras de cobre a un solo accionista resultó en la concentración de más de 90% de la producción de cobre en manos de una sola compañía.

Liberalización comercial, reforma de la política industrial y búsqueda de un crecimiento impulsado por exportaciones no petroleras

El auge exportador y la transformación de la estructura de exportación

La liberalización comercial y el TLCAN han transformado profundamente la inserción de México en los mercados mundiales. El crecimiento de las exportaciones desde principios de los años ochenta ha sido muy rápido (mayor al 8% anual) y se ha acelerado a partir de que el TLCAN entró en vigor, incrementándose de una tasa de 5.8% anual en el periodo 1982-1993, a una de 11.1% en 1993-2006 (véase cuadro VII.1), con la exportación no petrolera creciendo aún más rápidamente. Si bien claramente inferior a las tasas de China y Corea del Sur, la tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas en el segundo periodo es impresionante en el contexto internacional: similar a la de Turquía y muy por encima de la de Argentina, Brasil, Chile, Malasia y Tailandia.

CUADRO VII.1. *Crecimiento de las exportaciones de México y de un grupo de países en desarrollo (promedio anual en porcentajes)*

	1982-1993	*1993-2006*
China	6.9	18.7
Corea del Sur	10.9	14.2
Turquía	7.0[a]	11.5
México	*5.8*	*11.1*
Malasia	12.3	8.9
Argentina	3.7	8.3
Tailandia	14.5	7.8
Chile	8.4	7.5
Brasil	8.0	7.1

[a] 1987-1993.
FUENTE: Banco Mundial, World Development Indicators, en línea.

Las exportaciones (y las importaciones) crecieron a tal grado que, en conjunto, pasaron como proporción del PIB de 27% en promedio en el periodo 1982-1984 a más de 60% en 2004-2006. Aunque no alcanzó los niveles de algunos países del Este asiático este cociente, medida convencional de apertura comercial, estuvo por encima de Argentina o Brasil y no lejos del de Chile, que siendo una economía más pequeña está sujeta a ser más abierta (cuadro VII.2). Además del papel de la liberalización comercial y del TLCAN en eliminar el sesgo antiexportador de la economía mexicana, el auge de las exportaciones estuvo ayudado por dos factores.

El primero fue el derrumbe del mercado interno en los años ochenta y de nuevo en 1995 (cuando el PIB real cayó 6%), lo que forzó a las empresas establecidas en México a exportar para compensar el colapso de las ventas locales. El segundo factor fue la fuerte devaluación del tipo de cambio real frente al dólar de Estados Unidos resultante del efecto acumulativo de la crisis de la deuda de 1982, la abrupta caída del precio del petróleo en 1986 y la depreciación fuerte adicional en 1995 (45% en términos reales) en respuesta a la crisis de reservas internacionales.[1] Desde entonces esa depreciación cambiaria

[1] Blecker (2003) y Pacheco-López (2005) concluyen que el TLCAN no tuvo un impacto significativo sobre las exportaciones mexicanas después de controlar,

CUADRO VII.2. *Participación del comercio internacional en el PIB (porcentaje). México y países en desarrollo seleccionados*

	1982-1984	*2004-2006*
Malasia	107.0	216.4
Tailandia	47.7	143.0
Corea del Sur	67.7	83.7
Chile	45.3	74.0
China	22.0	68.9
Turquía	30.3	63.0
México	*27.0*	*62.6*
Argentina	14.3	43.9
Brasil	19.0	27.4

FUENTE: Banco Mundial, *World Development Indicators*, en línea.

se ha erosionado en forma gradual, sistemática y prácticamente ha desaparecido con respecto al nivel de 1994.[2]

La liberalización comercial y el TLCAN también afectaron en forma radical el modelo de especialización de las exportaciones. De ser una economía esencialmente exportadora de petróleo a comienzos de los años ochenta, México se convirtió en pocos años en un actor importante en el mercado mundial de manufacturas, y transformó radicalmente la gama de sus productos de exportación. De hecho, de 1985, cuando estaba empezando la liberalización comercial, a 1994, cuando el TLCAN entró en vigor, México ocupó el quinto lugar entre los países con el mayor incremento en su participación en el mercado mundial de exportaciones de manufacturas (véase cuadro VII.3).

Y ya con el TLCAN operando, de 1994 al 2004 (año más reciente para el cual se cuenta con cifras confiables al momento

por el efecto de las variaciones, el tipo de cambio real. Sin embargo Lederman *et al.*, (2003) argumentan lo contrario. Sobre el tema véase también Ruiz Napoles (2004).

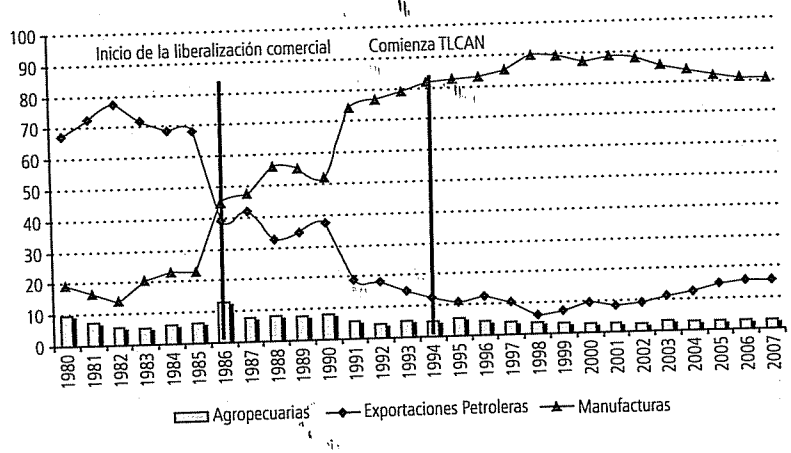
[2] Al comparar los índices de precios al consumidor medidos en moneda común indica que el peso se apreció 30% en términos reales entre 1995 y 2006. El cociente entre el deflactor de precios de los bienes comerciables (manufacturas) *vis-à-vis* al de los bienes no comerciables (servicios) indica una apreciación del tipo de cambio real de alrededor de 15% durante el mismo periodo.

CUADRO VII.3. *Cambios en la participación de las exportaciones manufactureras en el mercado mundial: (primeros 20 países), 1985-1994 y 1994-2004*

	1985	*1994*	*Variación 1985-1994*	*Lugar*		*1994*	*2004*	*Variación 1994-1904*
	(A)	*(B)*	*(B-A)*			*(C)*	*(D)*	*(D-C)*
China	1.42	5.86	4.45	1	China	5.86	12.27	6.41
Malasia	0.55	1.73	1.18	2	*México*	*1.71*	*2.80*	*1.09*
Singapur	0.88	1.88	1.00	3	Filipinas	0.43	0.93	0.50
Tailandia	0.30	1.07	0.77	4	Rep. Checa	0.31	0.74	0.42
México	*1.01*	*1.71*	*0.70*	5	Hungría	0.23	0.65	0.42
Estados Unidos	12.82	13.36	0.55	6	Malasia	1.73	2.13	0.39
Indonesia	0.19	0.67	0.48	7	Turquía	0.41	0.77	0.37
España	1.49	1.79	0.30	8	Polonia	0.40	0.75	0.35
Polonia	0.18	0.40	0.22	9	Tailandia	1.07	1.31	0.25
India	0.47	0.67	0.20	10	Eslovaquia	0.10	0.31	0.22
Turquía	0.22	0.41	0.19	11	Vietnam	0.08	0.29	0.21
Filipinas	0.31	0.43	0.12	12	Rumania	0.15	0.32	0.17
Hungría	0.15	0.23	0.09	13	Emiratos Árabes Unidos	0.10	0.21	0.11
Vietnam	0.00	0.08	0.08	14	Costa Rica	0.05	0.15	0.10
Australia	0.35	0.43	0.08	15	Israel	0.41	0.49	0.08
Portugal	0.44	0.51	0.07	16	Ucrania	0.09	0.17	0.07
Pakistán	0.14	0.20	0.06	17	Bangladesh	0.10	0.17	0.07
R. Dominicana	0.06	0.11	0.05	18	Cambodia	0.00	0.05	0.05
Israel	0.36	0.41	0.05	19	Estonia	0.02	0.06	0.04
Marruecos	0.05	0.10	0.05	20	Bulgaria	0.07	0.11	0.04

NOTA: Las exportaciones de manufacturas cubren los rubros 6, 7 y 8 de la clasificación de CAN.
FUENTE: Cálculos de los autores basados en información de CEPAL, CAN 2006.

GRÁFICA VII.2. *Composición del total de las exportaciones 1980-2007 (porcentajes)*



FUENTE: INEGI, Banco de Información Económica.

de escribir este texto), México escaló al segundo lugar mundial, solo detrás de China.

Su impresionante éxito en penetrar el mercado mundial de manufacturas se reflejó en el cambio en la composición de sus exportaciones. Tal como lo muestra la gráfica VII.2, a partir de mediados de los años ochenta, la participación de las manufacturas en el total de exportaciones mexicanas creció de manera constante y sustancial. Para finales de la década su participación superaba el 50%, y en 2007 —a pesar de que el precio del petróleo había subido en los años previos— llegó a alrededor de 80%. A su vez, los productos agrícolas continuaron su caída de largo plazo en la composición de las exportaciones.

Es importante subrayar que este modelo de inserción internacional es similar al de los países de América Central y el Caribe, pero diferente del caso sudamericano. Los países del Sur se han integrado con exportaciones geográficamente diversificadas de bienes primarios, manufacturas intensivas en recursos naturales; minerales, en el caso de varios países andinos o productos agrícolas en el de las economías del Mercado Común del Sur —Mercosur—, con Brasil el de mayor diversificación de las exportaciones. (véase cuadro VII.4).

CUADRO VII.4. *Estructura de las exportaciones en 2003 (porcentaje del total de exportaciones)*

	Agricultura y alimentos procesados[a]	*Minerales y petróleo*	*Manufacturas*[b]
México y América Central	8.0	10.0	82.0
Mercosur y Chile	35.4	10.3	54.3
Comunidad Andina	15.4	53.3	31.3
América Latina	18.8	16.7	64.5

[a] Incluye bebidas y tabaco.
[b] Excluye alimentos, bebidas y tabaco.
FUENTE: CEPAL. *Anuario Estadístico 2004.*

El impulso exportador ha estado acompañado por una creciente sofisticación tecnológica de los bienes manufacturados que México vende al exterior. El cuadro VII.5 presenta la estructura de las exportaciones de México y su participación en el total de las importaciones de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de 1985 a 2004, distinguiendo tres grupos: *1)* exportaciones basadas directamente en recursos naturales (agricultura, energía, fibras textiles, minerales y metales); *2)* manufacturas y *3)* otras exportaciones. A su vez, los bienes manufacturados están clasificados en dos grupos, aquellos que hacen uso intensivo de recursos naturales y aquellos que tienden a usar otros recursos.[3] La segunda parte del cuadro muestra la composición de las exportaciones totales de México, en términos de las mismas categorías.

Destaca la rápida penetración del mercado de manufacturas de la OCDE, sobre todo las que no están basadas en recursos naturales, que elevan su participación de 1.1% en 1985 a 2.1% en 1994 y a 3.4% en 2004. En 1985 estas manufacturas representaron 36% del total de las exportaciones de México, para 1994 alcanzaron 72.4%, y en 2004 74.5 por ciento.

[3] El cuadro VII.6 no da información sobre el contenido tecnológico de los procesos adoptados para la manufactura de bienes de exportación. En particular, todas las exportaciones de maquiladoras están registradas como "no basadas en recursos naturales".

CUADRO VII.5. *Exportaciones de México a la OCDE; indicadores seleccionados*

México	*1985*	*1990*	*1994*	*2000*	*2004*
Participación de mercado	1.78	1.52	2.03	3.46	3.17
Recursos Naturales	3.12	2.12	2.00	2.59	2.74
Agricultura[a]	1.30	1.28	1.37	2.01	2.02
Energía[b]	4.60	3.26	2.99	3.28	3.47
Fibras textiles, minerales y metales[c]	1.89	1.48	1.57	1.48	1.46
Manufacturas	1.17	1.39	2.21	4.07	3.29
Basadas en recursos naturales[d]	1.23	0.96	1.03	1.22	1.04
Basadas en recursos no naturales[e]	1.09	1.32	2.09	3.81	3.41
Otras[f]	1.61	2.54	2.70	4.01	3.48
Composición de las exportaciones	100	100	100	100	100
Recursos Naturales	58.60	33.62	21.43	14.38	18.44
Agricultura[a]	9.66	10.27	8.18	5.33	5.75
Energía[b]	45.94	21.02	11.82	8.49	12.11
Fibras textiles, minerales y metales[c]	3.01	2.33	1.44	0.56	0.58
Manufacturas	39.13	62.45	74.89	81.70	77.72
Basadas en recursos naturales[d]	3.38	3.37	2.52	1.57	1.25
Basadas en recursos no naturales[e]	35.76	59.08	72.37	80.13	74.50
Otras[f]	2.27	3.93	3.68	3.92	3.85

[a] Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.
[b] Sección 3.
[c] Capítulos 26, 27 y 28.
[d] Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.
[e] Secciones 5 y 6 (menos los capítulos incluidos en la nota *d*), 7 y 8.
[f] Sección 9.
FUENTE: Elaborado por los autores con base en CEPAL (2006b).

CUADRO VII.6. *Exportaciones de alta tecnología de México y de otros países en desarrollo (porcentaje del total de las exportaciones manufactureras)*

	1990	*1997*	*2006*
Malasia	38.2	49.0	53.8
Corea	17.8	26.4	32.0
China	6.1[a]	12.7	30.3
Tailandia	20.7	30.7	27.3
Mexico	*8.3*	*17.5*	*18.9*
Brasil	7.1	7.3	12.1
Argentina	7.1[a]	4.5	6.8
Chile	4.6	3.3	6.5

[a] 1992.
FUENTE: Banco Mundial. World Development Indicators.

Más aún, la participación de los productos de alta tecnología en el total de las exportaciones manufactureras, ha venido aumentando a lo largo del tiempo y se acercó a 20% en 2006. Si bien esta participación está por debajo de la de China, Malasia, Corea del Sur y Tailandia supera ampliamente las de Brasil, Argentina y Chile (cuadro VII.6). Se ha observado en varios estudios del caso mexicano también un incremento considerable en la participación de exportaciones manufactureras de mediana y alta tecnología (véanse, entre otros, Moreno-Brid *et al.*, 2005; CEPAL 2005).[4]

El dinamismo de sus exportaciones colocó a México entre los competidores más exitosos en muchas ramas manufactureras en el mercado de Estados Unidos, pero en años recientes ha quedado considerablemente rezagado con respecto a China. Las maquiladoras fueron una fuerza central detrás de ese impulso exportador: su participación en el total de exportaciones de 15% en 1980 (Kose *et al.*, 2004) subió a cerca de 37% en 1991, y a 45% en 2006 (INEGI, Banco de Información Económica). Otros actores de peso detrás de este auge fueron las empresas extranjeras previamente establecidas en México y, también, algunas que llegaron con la gran entrada de inver-

[4] Sin embargo, como se verá en el capítulo IX, pueden tenerse reservas acerca de la manera en que se mide el contenido tecnológico de las exportaciones de países en vías de desarrollo.

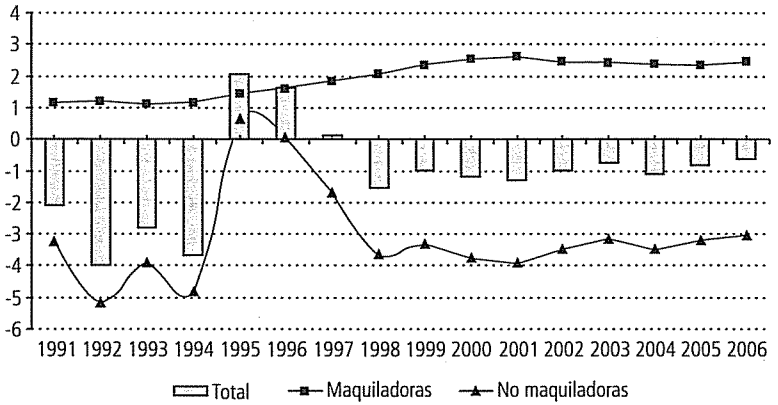
sión extranjera directa (IED) como consecuencia de la liberalización comercial, el TLCAN y las privatizaciones. De hecho la IED, de significar a principios de los noventa un monto anual equivalente a 2% del PIB subió y llegó a un máximo de 4% del PIB en 2001, si bien después esta proporción bajó. La industria manufacturera absorbió 53% del total de IED que llegó a México de 1994 a 2004 y estuvo fuertemente concentrada en tres sectores: productos metálicos (48%), productos químicos (16%), alimentos, bebidas y tabaco (18%) (Moreno-Brid *et al.*, 2007).

En general, el impulso exportador de México ha estado fuertemente concentrado. De acuerdo con algunos autores, gran parte de las exportaciones manufactureras fueron generadas por no más de 300 empresas, la mayoría de ellas relacionadas con corporaciones internacionales (véanse Dussel, 2003; Máttar *et al.*, 2003). Unas cuantas industrias —motores y autopartes, automóviles, computadoras y otros equipos electrónicos— realizaron aproximadamente 60% del total de las exportaciones de manufacturas de 1994 a 2006. De esta manera, junto con el auge exportador ha tenido lugar la consolidación de una estructura dual en el sector manufacturero de México. Unas cuantas empresas grandes, con poder oligopólico en el mercado interno y vínculos con corporaciones transnacionales y franco acceso a capital extranjero se han convertido exitosamente en notables jugadores en los mercados de exportación, y coexisten con un vasto número de empresas pequeñas y medianas con insuficiente acceso al crédito bancario y a la tecnología, que luchan por sobrevivir frente a la presión creciente de sus competidores externos.

El auge de las importaciones y el rompimiento de los encadenamientos internos

A pesar del auge exportador México registró sistemáticamente déficit comerciales, excepto durante severas recesiones, ya que el superávit de las maquiladoras y de la industria petrolera ha sido mucho menor que el déficit en otras actividades (véase gráfica VII.3). La razón de ello es que además del impulso a las ventas externas, la liberalización comercial trajo consigo un masivo y persistente aumento de importaciones.

GRÁFICA VII.3. *Balanza comercial (% del PIB) 1991-2006*



FUENTE: Moreno-Brid *et al.* (2007).

Después de décadas de proteccionismo comercial era de esperar que la apertura del mercado interno a los productos del extranjero causara un alza fuerte de importaciones, intensa pero temporal. Sin embargo las compras de bienes importados han seguido aumentando a paso rápido, especialmente en periodos de fuerte crecimiento de la economía mexicana (véase cuadro VII.7). Como porcentaje del PIB las importaciones pasaron de 10% en 1982 a alrededor de 38% en 2000 y a 45% en 2006.

La intensa y sostenida penetración de las importaciones en el mercado interno debilita la capacidad de arrastre del sector exportador al resto de la economía. Efectivamente, la evolución del valor agregado real en las actividades manufactureras —aun excluyendo a las maquiladoras— tiende a estar débilmente asociada con la de sus exportaciones. Como muestra la gráfica VII.4, durante el periodo 1988-2004 en la industria manufacturera no existió correlación significativa entre la tasa de crecimiento de sus exportaciones y la de su valor agregado.

La ausencia de una correlación significativa entre el crecimiento de las exportaciones y el valor agregado está detrás del hecho de que las exportaciones no se han constituido en motor importante del crecimiento del sector manufacturero. Y se debe en gran parte a que las exportaciones manufacture-

CUADRO VII.7. *Desempeño macroeconómico 1991-2007: indicadores seleccionados*

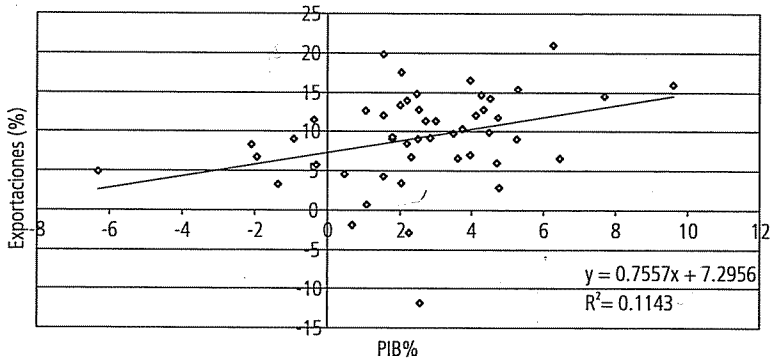
Promedio anual	*1991-1994*	*1995*	*1996-2000*	*2001-2007*
Tasa de crecimiento del PIB (%)[a]	3.5[b]	–6.2	5.5[c]	2.4[d]
Tasa de inflación (%)[e]	11.4[b]	52.0	16.5[c]	4.3[d]
Tipo de cambio real[f]	81.6	117.1	89.5	70.5
Salario real[g]	90.8	76.6	70.0	68.4
Participación de los salarios en el PIB (%)	32.7	31.0	30.4	31.9
Composición de PIB (%)				
Consumo privado	71.8	69.5	68.1	72.0
Consumo público	11.0	11.4	10.5	9.3
Inversión fija privada	14.3	11.0	15.1	16.8
Inversión fija pública	4.2	3.6	3.1	3.7
Variación de inventarios	2.2	0.8	2.6	1.6
Exportaciones	15.0	23.9	29.3	37.0
Importaciones	18.5	20.2	28.6	40.3

[a] PIB medido en precios constantes de 1980.
[b] 1990-1994.
[c] 1995-2000.
[d] 2000-2007.
[e] Fin de año (diciembre-diciembre). Índice de precios al consumidor.
[f] Calculado con base en índices de precios al consumidor de Estados Unidos y México (índice 1980 = 100).
[g] Salario promedio para toda la economía, deflactado por el índice de precios al consumidor (índice 1980 = 100).
FUENTE: INEGI, Banco de Información Económica; Banco de México, Estadísticas.

ras de México son altamente dependientes de las importaciones de insumos, lo cual a su vez reduce el contenido local y adelgaza los vínculos con los proveedores locales. Esto es evidente en las maquiladoras[5] pero también en una proporción importante de compañías no maquiladoras que exportan manufacturas. De hecho, alrededor de 70% de las exportaciones mexicanas de manufacturas se producen mediante procesos de ensamble de insumos importados que entran al país al amparo de los esquemas preferenciales de Pitex y Altex (véase capítulo VI). Más

[5] De acuerdo con algunas estimaciones, en promedio no más de 5% de los insumos intermedios de las maquiladoras son de origen local (Dussel, 2000a).

GRÁFICA VII.4. *Industrias manufactureras: valor real agregado y exportaciones, 1988-2004 (tasa media anual de crecimiento, excluidas las maquiladoras)*



FUENTE: Moreno-Brid *et al.* (2007). Las variaciones se calcularon con base en datos a precios constantes.

importante aún, tales facilidades impositivas implican una reducción de aproximadamente 30% en el costo de los insumos para las empresas manufactureras que dependen de proveedores extranjeros —y se benefician de algún programa de importación temporal— en comparación con una empresa similar que usa insumos producidos localmente (Dussel, 2000b, 2003). Otro elemento que dio decisivo impulso a las importaciones fue la apreciación del tipo de cambio real pues abaratar los productos importados contribuye a la ruptura del entramado de la estructura productiva de México conforme los productores locales de insumos van siendo eliminados por la competencia extranjera. La tendencia a la apreciación del tipo de cambio real también afecta la estructura productiva al inducir cambios en la asignación de recursos y estimular inversiones en sectores no comerciables en vez de en sectores de bienes comerciables internacionalmente.

Estudios econométricos confirman que en los pasados 15 o 20 años la economía mexicana ha incrementado significativamente su dependencia estructural de las importaciones. Los resultados indican que la "elasticidad ingreso" de largo plazo de la demanda de importaciones (especialmente bienes manufac-

turados) se ha más que duplicado en este periodo.[6] Tradicionalmente su valor se mantuvo entre 1.2 y 1.5, pero se ha incrementado hasta un nivel de 3.0. Es decir, si el ingreso real en México creciera a una tasa media de largo plazo de 5% anual, las importaciones en términos reales tenderían a expandirse a una tasa de 15%. En consecuencia, para mantener bajo control al déficit comercial y evitar que crezca como proporción del ingreso, las exportaciones de México tendrían que crecer, por lo menos 15% anual. Si los términos de intercambio se movieran en una dirección adversa, la expansión de las exportaciones tendría que ser todavía mayor. Pero, parece difícil que pueda sostenerse en el largo plazo un crecimiento de más de 15% anual de las exportaciones. Recordemos que durante 1988-1999, cuando la economía de Estados Unidos creció rápidamente, las exportaciones de México se elevaron a una tasa media anual de 10 por ciento.

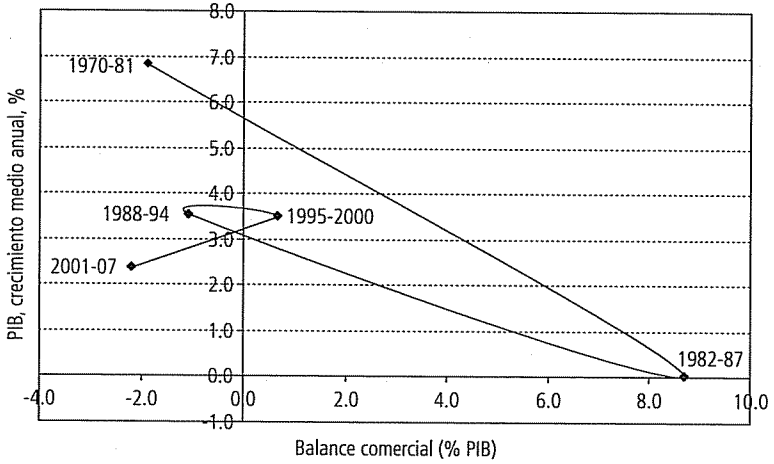
La tendencia al alza en la "elasticidad ingreso" de las importaciones puede no ser, sin embargo, un fenómeno de largo plazo. Es más probable que la elasticidad tienda a disminuir en algún grado una vez que pasen los efectos, de una sola vez, de la liberalización comercial sobre la demanda de bienes y servicios importados. Pero si la elasticidad se mantiene en los niveles actuales[7] el sector externo será una importante restricción en el camino hacia el desarrollo de México y una fuente recurrente de problemas de la balanza de pagos.

La gráfica VII.5 ilustra como la liberalización comercial y las reformas macroeconómicas han fallado en colocar a México en una pauta de elevado crecimiento liderado por las exportaciones. También muestra que, para la economía mexicana en su conjunto, la relación entre el desempeño comercial y el crecimiento se ha deteriorado (excepto por el corto periodo de 1995-2000 cuando el tipo de cambio real estuvo relativamente subvaluado). La curva muestra que la relación entre crecimiento económico y el desempeño en el balance comercial se ha desplazado hacia adentro recientemente; es decir, para alcanzar una misma tasa de crecimiento económico se tiende a generar ahora un déficit comercial mucho mayor (como proporción del PIB) que en el pasado. Puesto de otra forma, la restricción de la balanza de pagos sobre el crecimiento de largo plazo de la economía mexicana ha tendido a volverse más imperante.[8]

[6] La "elasticidad ingreso" de las importaciones se refiere al incremento —en puntos porcentuales— de las importaciones por cada 1% de incremento en el ingreso, ambos medidos a precios constantes.

[7] Los datos para 2006 indican un incremento anual de 15.5% en importaciones, a la vez que el PIB real aumentó 4.8 por ciento.

GRÁFICA VII.5. *México: balance comercial y crecimiento real del PIB, 1970-2007*



FUENTE: INEGI, Banco de Información Económica.

Las ganancias en eficiencia y en productividad de la reforma comercial

Una característica sobresaliente de la transición mexicana hacia un régimen comercial liberalizado ha sido que los procesos

[8] La bibliografía sobre las restricciones de la balanza de pagos al crecimiento económico se origina en las contribuciones seminales de Harrod y los desarrollos posteriores de Raúl Prebisch en CEPAL dentro de la tradición estructuralista de América Latina, y de Thirlwall y colaboradores que incluyen —en el caso de México— Guerrero de Lizardi (2006), López y Cruz (2000), Loría y Fuji (1997), Moreno-Brid (2001), Ocegueda (2000), y Pacheco-López (2003). Véase también McCombie y Thirlwall (1994).

de reasignación de recursos a nivel microeconómico se han dado de manera suave sin grandes rupturas. Con base en el indicador propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) para medir el grado de cambio estructural de una economía —indicador que, medido en porcentajes, va de 0 a 100%— se observa que el cambio en la composición de las exportaciones de manufacturas de México entre 1988 y 2003 fue equivalente a 32% de su valor total. Si excluimos a las maquiladoras, el índice es más bajo, 27.6%.[9] La misma metodología sugiere un cambio mucho más pequeño en la composición del valor agregado en la industria manufacturera durante este periodo: ¡equivalente solamente a 13.2% del producto total! Por ende, cabe concluir que, con algunas excepciones, la transformación económica que siguió a las reformas de mercado ha extrapolado en buena medida las tendencias previas en la compo-sición del valor agregado de la manufactura. En otras palabras, hay pocas pruebas de una profunda reestructuración de la producción manufacturera. Al respecto, también ha sido documentada la ausencia de procesos significativos de reasignación sectorial de la mano de obra (véanse Feliciano 2001; Hanson y Harrison, 1999, y Revenga, 1997).

Las razones de la escasa reestructuración no son evidentes; pero es probable que tengan que ver con dos factores. Por una parte, algunos de los éxitos de la experiencia previa del proceso de sustitución de importaciones provocaron un cambio irreversible en la estructura de ventajas comparativas de la economía mexicana. Por otra, la etapa avanzada que habían alcanzado ya en 1980 ciertos procesos de especialización productiva y comercio intra-industria (e intra-empresa) incluyendo, en particular, las actividades manufactureras intensivas en capital y de gran escala que habían sido parcialmente responsables del auge exportador. En todo caso, la ausencia de un proceso significativo de reasignación de recursos al interior del sector manufacturero tiene implicaciones importantes en la evaluación de las ganancias de eficiencia causadas por la reforma comercial. Ciertamente, la contraparte de esta transición suave y de la falta de un giro

[9] Para la construcción del índice, véase ONUDI (1998). La aplicación para el caso de México se encuentra en Moreno-Brid (1999).

CUADRO VII.8. *Crecimiento del producto, del empleo y de la productividad en la manufactura (tasa anual de crecimiento, en porcentaje)*

	Producto			*Empleo*			*Productividad laboral*		
	1970-1981	*1981-1994*	*1994-2004*	*1970-1981*	*1981-1994*	*1994-2004*	*1970-1981*	*1981-1994*	*1994-2004*
Alimentos procesados[a]	4.8	2.6	3.0	3.0	1.2	0.3	1.8	1.4	2.7
Textiles, vestido y cuero	4.8	–0.4	1.1	2.6	–1.5	0.9	2.2	1.1	0.2
Madera y muebles	5.8	–0.1	0.2	3.9	–2.4	–1.0	1.9	2.3	1.2
Papel	5.8	2.6	1.4	2.8	0.5	–0.8	3.0	2.1	2.2
Químicos	8.9	2.7	2.4	4.0	0.9	–0.4	4.9	1.8	2.8
Hule, vidrio	5.5	2.3	1.8	2.7	0.8	–1.7	2.8	1.5	3.5
Metales básicos	6.8	1.5	4.4	4.9	–6.2	–0.3	1.9	7.7	4.7
Maquinaria y equipo[b]	8.3	1.8	4.8	5.2	–0.2	2.0	3.1	2.0	2.8
Total manufacturas	6.1	2.0	3.1	3.6	0.1	0.8	2.5	1.9	2.3

NOTA: Las tasas de crecimiento están calculadas como el cambio en el logaritmo dividido por el número de años. La elección de los periodos se hace de manera que el primero y el último año se encuentran cercanos a la misma etapa del ciclo económico.

[a] Incluye bebidas y tabaco.

[b] Incluye metales fabricados.

FUENTE: INEGI, Cuentas Nacionales de México.

drástico en la dirección que llevaba el cambio estructural en la manufactura está en que, posiblemente, no fueron muy cuantiosas las ganancias de eficiencia derivadas de la reasignación de recursos ligada al proceso de liberalización comercial. Para quienes esperaban un proceso intenso de reasignación de recursos, doloroso pero muy benéfico en favor de la producción de bienes exportables tradicionales, debió ser decepcionante la experiencia mexicana de reestructuración con la liberalización comercial.

¿Qué se puede concluir en torno a los efectos dinámicos de la apertura comercial sobre la evolución de la productividad? Como muestra el cuadro VII.8, el crecimiento de la productividad laboral en la manufactura, el principal sector productor de bienes comerciables, decayó en 1981-1994 afectada, sin duda, por los choques adversos de demanda asociados con la crisis de la deuda y el colapso del mercado petrolero en los ochenta. Desde 1994 la productividad laboral casi retomó la tendencia registrada en 1978-1981, a pesar de una tasa de crecimiento

del producto mucho menor (casi cerca de la mitad de la que registró en 1970-1981). Ello implica que por cada punto porcentual de alza del producto, la productividad se incrementó más rápidamente que en el pasado, y sugiere que la creciente apertura del sector manufacturero de México ha tenido un efecto positivo sobre el crecimiento de la productividad laboral.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que los efectos específicos de la apertura comercial son difíciles de aislar de los efectos de las privatizaciones o de los episodios recurrentes de apreciación real del tipo de cambio. Recuérdese que la apreciación cambiaria intensifica las presiones competitivas sobre los productos comerciables del país sea a través de las importaciones rivales o bien en los mercados externos. Por ejemplo, en el sector de metálica básica, el rápido crecimiento de la productividad tanto en 1981-1994 como en 1994-2004 estuvo fuertemente asociado al recorte de la plantilla de trabajadores. Dicho recorte se determinó, en parte, por las iniciativas gubernamentales por el cierre o privatización de muchas empresas públicas, cuyo peso en conjunto en la industria manufacturera había sido relativamente alto. La contribución de la liberalización comercial al crecimiento de la productividad parece haber sido favorable en los sectores productores de bienes de capital y equipo de transporte. En ellos el crecimiento de la productividad prácticamente ha recuperado su desempeño anterior —a pesar de una tasa más baja de crecimiento del producto— y probablemente la apertura comercial favoreció un grado mayor de especialización intra-industrial (e intra-empresas) en su comercio exterior, como lo sugiere la expansión rápida y simultánea tanto de exportaciones e importaciones en algunas de tales industrias. En ciertos sectores productores de insumos intermedios, como la industria del cemento y del vidrio, la evolución de la productividad ha sido notable, muy por encima de su tendencia histórica.

En estos sectores sin embargo, al igual que en la industria química, el lento crecimiento de su producto —menor incluso al bajo ritmo de expansión promedio que éste registró en 1981-1994— significó que el repunte de la productividad en el periodo más reciente tuvo lugar junto con la reducción muy significativa de su empleo. En algunas industrias manufactureras ligeras —como el procesamiento de alimentos— la mayor competencia del exterior ha eliminado a los productores locales menos eficientes o los ha forzado a modernizarse, lo que se tradujo en un renovado dinamismo de la productividad coincidente con un crecimiento económico relativamente lento que se explica en parte por la intensa penetración de las importaciones. Los beneficios de la penetración de productos importados en los mercados locales para la evolución de la productividad, se vuelven más dudosos si se consideran otros sectores —como la industria textil y de la madera, cuyas tasas de crecimiento de la producción y de la productividad son las más bajas en el sector manufacturero— en los que se ha registrado un rápido desplazamiento de productores locales ante la mayor exposición a la competencia extranjera. En estos sectores la desaceleración del ritmo de producción causada por la mayor penetración de importaciones ha significado un deterioro en el desempeño de la productividad en comparación tanto con sus tendencias históricas como con su evolución en 1981-1994.

En la medida en que las ganancias en productividad se basaran en la eliminación o sustitución de productores locales, su impacto social de corto plazo pudo haber sido adverso. El que en el mediano plazo este impacto sea positivo dependerá del grado en que la mano de obra, redundante en ese entonces, pueda lograr una transición exitosa a ubicarse en un nuevo empleo bien remunerado en sectores dinámicos y de alta productividad. Hasta ahora, como se verá en el próximo capítulo, ello no ha ocurrido en la escala suficiente pues la inversión no ha respondido de manera dinámica.[10] Ésta es la razón por la que las mejoras en la productividad de la manufactura no han podido acelerar la tasa de crecimiento de la productividad global de la economía. De hecho, a mediados de la presente década el producto por trabajador en la economía en su conjunto está por debajo del nivel que tuvo en 1980, pues el incremento en la productividad en la manufactura ha sido cancelado por la fuerte caída de la productividad en el sector de servicios. Como veremos más adelante, el fracaso de la economía

[10] Nótese que contrario a las políticas de apoyo aplicadas en Estados Unidos, México no puso en práctica programa alguno para facilitar dicha transición o para compensar la mano de obra desplazada por los efectos adversos del TLCAN. Para un análisis del TLCAN y sus lecciones véase Puchet y Punzo (2001).

en lograr un más rápido crecimiento —consecuencia a su vez del bajo ritmo de inversión— está detrás del masivo aumento del subempleo en el sector terciario y de la resultante disminución de su productividad laboral.

Frente a un crecimiento lento de la productividad agregada y la ausencia de una reestructuración significativa de las manufacturas, el sector clave en la producción de bienes comerciales, no debe ser motivo de sorpresa que la competitividad internacional de México esté rezagándose (para datos de encuestas sobre este tema véanse los informes anuales del Foro Económico Mundial).

El paradójico incremento en la desigualdad salarial

Un acontecimiento paradójico que ha tenido lugar durante el periodo de reformas económicas ha sido el aumento en la prima salarial del trabajo calificado, y que ha resultado en una mayor desigualdad salarial (véanse por ejemplo Chiquiar, 2008; Esquivel y Rodríguez López, 2003).[11] La paradoja surge del hecho de que en un país con abundancia de mano de obra no calificada, la teoría convencional del comercio internacional llevaría a esperar un resultado totalmente opuesto. De hecho, de acuerdo con esta teoría el factor relativamente abundante (mano de obra no calificada en el caso de México) debió de haberse beneficiado con la liberalización comercial, en relación con los factores relativamente escasos (incluido el trabajo calificado). Según ella, el cambio inducido en los precios relativos en favor de los bienes intensivos incrementan la demanda de trabajo no calificado, provocando de esta manera que los salarios de la mano de obra no calificada suban en relación con aquellos de mano de obra calificada.[12] La consecuencia del incremento en el comercio internacional debería ser entonces una mayor igualdad en la distribución de los ingresos salariales y no la mayor desigualdad observada en México después de la liberalización comercial.

[11] Este incremento se ha revertido en años recientes, sin embargo la desigualdad salarial se mantiene más alta que en el periodo prerreforma.

[12] Se conoce en la bibliografía como el teorema Stolper-Samuelson.

Diversas explicaciones asocian esta alza en la prima al trabajo calificado con los efectos de la liberalización comercial. De hecho, no faltan hipótesis. Hanson y Harrison (1999) discuten la posibilidad de que, antes de la liberación comercial, la estructura de la protección en México pudo haber favorecido a las industrias intensivas en trabajo no calificado, por lo que la reforma comercial probablemente pudo haber cambiado los precios relativos en la dirección "equivocada". Otra línea de explicación congruente también con la lógica del teorema Stolper-Samuelson considera que, aun con abundancia de trabajo no calificado en relación con Estados Unidos, México pudo haber tenido una abundancia de trabajo calificado en relación con el resto del mundo; en particular debido al surgimiento en las dos últimas décadas en el comercio mundial de países como China, India y otros competidores con muy bajos salarios en industrias intensivas en mano de obra no calificada (Londoño y Székely, 1997). Larudee (1998) señala que México, a pesar de su abundancia de mano de obra no calificada, posiblemente no tenía ventajas comparativas en muchas actividades intensivas en ese insumo por causas relacionadas con diferencias tecnológicas (rezago en las industrias intensivas en mano de obra no calificada) y reversión de la intensidad de uso de factores.[13] Feenstra y Hanson (1997) se enfocan en los efectos de la externalización de actividades *(outsourcing)* que, estimulada por la liberalización comercial y el desmantelamiento de los controles de capitales, hace que la fabricación de ciertos productos se transfiera a México (y a otros países en desarrollo) que se caracterizan por una alta intensidad relativa de trabajo calificado visto desde la perspectiva de los países en desarrollo, pero que a la vez es considerado como un proceso de intensidad relativa en trabajo no-calificado desde la perspectiva de los países desarrollados. El resultado es un incremento en la intensidad promedio de mano de obra calificada de la producción, lo que aumenta la prima salarial a la mano de obra calificada tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Cañonero y

[13] Podría ser el caso de la agricultura, que se basa en mano de obra no especializada en México y con relativa intensidad de capital en Estados Unidos; con lo que este último puede tener una ventaja comparativa agropecuaria a pesar de la abundancia de fuerza de trabajo no calificada en México.

Werner (2002) y Cragg y Epelbaum (1996) sugieren que la liberalización comercial operó a través de caídas en los precios relativos de los bienes de capital importados que habrían estimulado la adopción de técnicas más intensivas en capital. Ello, dada la complementariedad que existe entre el trabajo calificado y el capital físico, provocó un sesgo hacia el uso de mano de obra calificada por el lado de la demanda laboral. Ros (2001a) subraya los efectos de la competencia de las importaciones y la apreciación del tipo de cambio real sobre la rentabilidad y el empleo en los sectores de bienes comerciables, así como el ajuste que hicieron las empresas —para enfrentar la compresión de sus ganancias— cortando el empleo de trabajo no calificado, el factor variable en el corto plazo.

Otras explicaciones subrayan la importancia del sesgo hacia la utilización de mano de obra calificada inherente al progreso tecnológico. Esquivel y Rodríguez López (2003) argumentan que la liberalización comercial operó según la línea de Stolper-Samuelson, al aumentar el ingreso relativo del trabajo no calificado. Pero, argumentan, dicho efecto fue anulado por la desigualdad que surgió porque el progreso tecnológico favoreció la utilización de mano de obra calificada (acerca de la consistencia de la evolución regional de las diferencias salariales con el teorema de Stolper-Samuelson, véase Chiquiar, 2008).

A pesar de estas diferencias de opinión acerca de las contribuciones relativas de la liberalización comercial y el cambio tecnológico al aumento de la prima salarial al trabajo calificado, existe hoy en día una percepción general de que aun si el cambio tecnológico sesgado hacia el uso de mano de obra calificada fuese el de mayor influencia, dicho cambio tecnológico fue una respuesta endógena a las presiones competitivas asociadas con la mayor integración internacional, la cual fue entonces indirectamente responsable del incremento en la prima de la mano de obra calificada y de la desigualdad salarial. Como lo mencionan Esquivel y Rodríguez López (2003), los efectos del cambio tecnológico y de la liberalización comercial no pueden separarse de forma clara, en la medida en que la adopción de nueva tecnología y la mejora en la productividad son frecuentemente el resultado de presiones competitivas externas asociadas con la liberalización comercial.

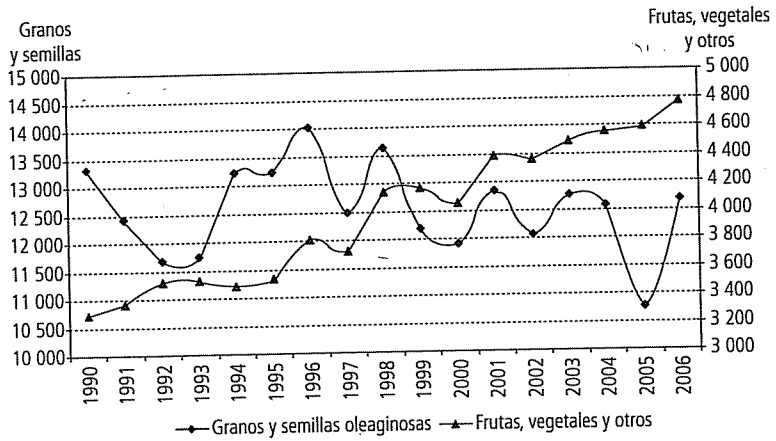
Profundización del dualismo agrícola

A pesar de que el comercio exterior como proporción de la producción agrícola se expandió rápidamente después de que el TLCAN entró en vigor —incrementándose de un promedio de 23% entre 1990-1993 a casi 40% en 1994-2001 (Yúnez, 2002)— la expansión de la producción agrícola a una tasa media anual de solo 1.9% de 1991-1993 a 2003-2006[14] ha sido decepcionante.[15] En promedio, los ingresos rurales han crecido muy lentamente (0.7% por año entre 1992-2004) y sólo una pequeña fracción (35%) de este incremento se debe a actividades productivas, pues la mayor parte se explica por transferencias públicas o privadas. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006). Más aún, en el campo ha existido una clara diferenciación en la evolución del sector comercial y el sector ejidal. El primero, productor de bienes exportables (tales como frutas y verduras) se benefició y respondió positivamente a las reformas —las exportaciones en dólares constantes crecieron casi 50% en el periodo 1994-2003, en comparación con 1989-1993 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006)— en tanto que las importaciones crecieron 53% en el mismo periodo lo que afectó al sector ejidal que produce principalmente bienes importables (granos básicos y frijoles). Esto se reflejó en la evolución de las áreas sembradas de diferentes cultivos (véase gráfica VII.6). En lugar de que los ejidatarios se desplazaran hacia cultivos de alto valor, su respuesta a las reformas agrícolas ha estado marcada por una aversión al riesgo y ha sido la de continuar con el cultivo del maíz y forraje y en lo posible acumular ganado, y al mismo tiempo, diversificar su trabajo en labores asalariadas, actividades por cuenta propia fuera del ámbito agrícola, o emigrando a Estados Unidos (Davis, 2000). A principios de la presente década casi la mitad de los ingresos de este sector procedía de fuentes no agrícolas, incluyendo las remesas, y más de 60% de todas las familias ejidales tenían algún miembro trabajando fuera del ámbito agríco-

[14] Véase Presidencia de la República (2006).

[15] Sobre la evolución del sector agropecuario bajo el TLCAN, véanse Puyana y Romero (2005) y Rosenzweig (2005).

GRÁFICA VII.6. *Superficie cosechada de granos básicos y semillas oleaginosas, frutas y vegetales (miles de hectáreas)*



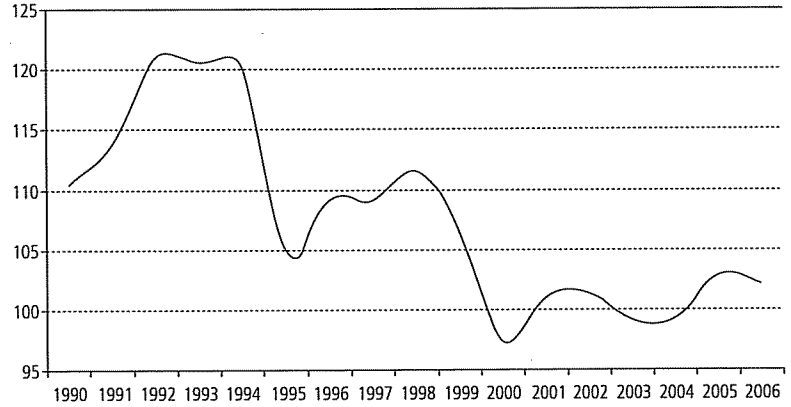
FUENTE: Secretaría de la Presidencia (2006), basado en datos de la Secretaría de Agricultura.

la.[16] Dentro del sector de bienes importables también ha existido una respuesta diferenciada en la productividad de la tierra, después de que entró en vigor el TLCAN. En tanto que los rendimientos han aumentado significativamente en las zonas irrigadas, han permanecido estancados en las zonas de temporal, donde están localizados los agricultores de subsistencia (Yúnez y Taylor, 2006).

Algunos de los beneficios esperados del proceso de reformas se han materializado. La inversión extranjera llegó al sector agroindustrial —aunque no a la producción agrícola primaria— y se triplicó desde el comienzo del TLCAN (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006). Otros beneficios esperados no se han concretado. De hecho, el lento crecimiento de la producción agrícola y la persistente pobreza rural parecen estar relacionados con las reformas mismas (Giugale *et al.*, 2001). La tendencia decreciente de los precios agrícolas reales en la década de 1990 y hasta 2003-2004 (véase gráfica VII.7) se explica en gran medida por la evolución de los precios internacionales,

[16] Véanse Davis (2000) y Giugale *et al.* (2001).

GRÁFICA VII.7. *Precios agrícolas reales (deflactados por el índice de precios productor)*



FUENTE: INEGI, Secretaría de la Presidencia (2006).

pero probablemente fue fortalecida también por la eliminación de la protección comercial (y la sobrevaluación del tipo de cambio a principios de los noventa y a partir de 2000). La eliminación de los programas de extensión y asistencia técnica han afectado a gran parte de los pequeños productores. La retirada del Estado de la distribución fue seguida por el dominio de los canales de comercialización por intermediarios oligopólicos, los cuales deprimieron los precios pagados a los agricultores, afectando particularmente a las áreas más pobres. En ausencia de mercados competitivos y sin consideraciones adecuadas de la gran diversidad regional y la heterogeneidad de ingresos del campo mexicano, la liberalización comercial no rindió los beneficios esperados.

LIBERALIZACIÓN FINANCIERA, AUGE DEL MERCADO DE CAPITALES Y CRISIS DEL PESO EN 1994-1995

Si los efectos de las reformas de mercado sobre la eficiencia y la productividad no pudieron compensar la caída en el potencial de crecimiento durante los ochenta, ¿qué decir de sus efectos sobre las entradas de capital externo y las perspectivas de lograr

una mayor tasa de inversión apoyándose en dichos medios? ¿Es que el cambio en el balance Estado-mercado atraería una corriente permanente de ahorros externos, suficientemente mayor en comparación con su evolución histórica para lograr un aumento significativo en la tasa de inversión? Tal era la visión optimista de muchos observadores quienes, a principios de los noventa, creían que México, un reformador modelo y un mercado emergente exitoso, se convertiría en el siguiente milagro económico latinoamericano. Recordemos también que en agosto de 1990, el gobierno de México anunció el plan para reprivatizar el sector bancario —que había sido expropiado a finales de la administración de López Portillo— con lo cual se profundizó la liberalización financiera. Este anuncio alentó las expectativas optimistas; optimismo que se acentuó fuertemente con la firma del TLCAN en 1993.

Las reformas de mercado, junto con el progreso de negociaciones del TLCAN y el contexto externo favorable —tal como la reducción de las tasas de interés externas— contribuyeron de tres formas al auge de las entradas de capital de 1990 a 1993. La primera fue la liberalización de los mercados financieros internos y la eliminación de los controles cambiarios.[17] La segunda consistió en la reducción drástica en la prima de riesgo-país —mejora en la evaluación de México por parte de las agencias calificadoras— resultado del acuerdo de alivio de la deuda y del pago de créditos externos merced a los recursos obtenidos del proceso de privatizaciones de 1991-1992. La tercera, la cual interactuó con la reducción del riesgo-país, fue la apreciación real del peso y las muy altas tasas de interés que prevalecieron en México en las etapas iniciales del programa desinflacionario de fines de 1987.

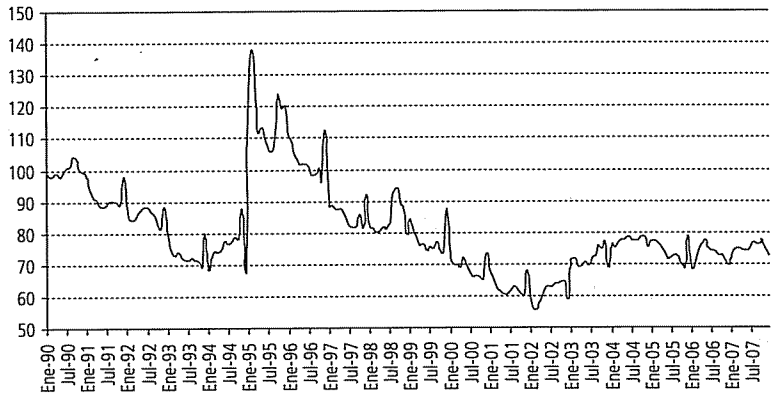
El monto y la composición de las entradas de capital, fuertemente sesgados hacia inversiones de portafolio de corto plazo, tuvieron tres consecuencias sobre la economía. Primero, la continua apreciación del tipo de cambio real que tuvo lugar en medio de una radical liberalización comercial redujo las ganancias en el sector de bienes comerciables de la economía,

[17] Ros (1994b) estudió los determinantes del influjo de capital y halló que la apertura del mercado de bonos fue determinante del "cambio en las preferencias en activos" durante este periodo.

afectando adversamente la inversión en el sector (Ros, 2001a). Segundo, como consecuencia de las dificultades en la intermediación de las entradas masivas de capital se dio un proceso de reasignación de recursos sesgado hacia el consumo en vez de a la inversión (Trigueros, 1998) lo que acentuó la caída en la tasa de ahorro privado. Tercero, la creciente fragilidad financiera, que fue consecuencia de la concentración de las entradas de capital en activos muy líquidos y la excesiva expansión del crédito al consumo doméstico, acompañó un mayor deterioro de los estados contables del sistema bancario (Trigueros, 1998). La fragilidad financiera también fue resultado de la falta de experiencia de los nuevos banqueros, que pronto quedó en evidencia. De hecho, la tasa de rendimiento promedio en el sector bancario cayó de un promedio de 50% en 1987 a 12% en 1994, al mismo tiempo que la proporción de los préstamos en moratoria subió de manera constante. El progresivo endeudamiento de los bancos en los mercados de capital extranjeros para canalizar recursos al mercado interno exacerbó su vulnerabilidad ante movimientos del tipo de cambio.

Estas tendencias debieron ser una legítima preocupación para la política económica. Sin embargo persistió una interpretación errada; como ocurrió antes durante los acontecimientos que condujeron a la crisis de la deuda en 1982. En 1993 el déficit en cuenta corriente alcanzó niveles del orden de 6-7% del PIB. Para comienzos de 1994 el auge de las entradas de capital extranjero había terminado, por lo que a lo largo del año el masivo déficit en cuenta corriente se financió con la reducción de reservas internacionales. Claramente, hubo un diagnóstico equivocado por parte del gobierno acerca de las causas de los desequilibrios macroeconómicos, pues se consideró que la presión sobre las reservas era temporal y que se corregiría sin la necesidad de una depreciación del tipo de cambio. No se procedió a una depreciación significativa del tipo de cambio, debido a que ello aceleraría la inflación y enviaría "una señal de alarma al mercado", lo que aumentaría la salida de capital y desencadenaría una crisis de balanza de pagos. De cualquier manera, los inversionistas en los mercados de dinero y de capital percibieron gradualmente que la política económica del gobierno era insostenible.

GRÁFICA VII.8. *Tipo de cambio real multilateral, 1990-2007 (calculado con los precios al consumidor con respecto a 111 países, 1990 = 100)*



FUENTE: Datos del Banco de México.

A lo largo del año el Banco de México permitió aumentos en las tasas de interés de los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes) y de los *Tesobonos* (bonos del gobierno indizados al dólar) y aumentó las garantías sobre las tasas de retorno del papel gubernamental denominado en moneda extranjera. Sin embargo, las reservas internacionales continuaron reduciéndose, obligando finalmente a aceptar que la política macroeconómica era insostenible, lo que desencadenó un ataque especulativo masivo y una fuerte devaluación del peso en diciembre de 1994 (véanse cuadro VII.7 y gráfica VII.8).

A finales de 1994, apenas un año después de la entrada en vigor del TLCAN, la economía mexicana se encontraba en medio de una aguda crisis financiera y al borde de su peor recesión desde la Gran Depresión de 1930. Más aún, el país sufrió inestabilidad y violencia política a lo largo de 1994, un año de elecciones presidenciales, que comenzó en su primer día de enero con la revuelta zapatista, el mismo día que entró en vigor el TLCAN.

El ciclo de auge y caída que culminó con la crisis bancaria de 1994-1995 fue una consecuencia, por lo menos en parte, de la

excesiva confianza en la desregulación financiera y de la liberalización del mercado de capitales (Clavijo y Boltvinik, 2000; Lustig, 2002; OCDE, 2002). Lo que dejó este ciclo fue la bancarrota del sistema bancario, cuyo rescate a través del Fondo Bancario de Protección del Ahorro (Fobaproa) incluyó precisamente el rescate de préstamos fuertemente cuestionables, agregando unos 20 puntos porcentuales del PIB a la deuda pública y dejando a muchas familias y empresas —la mayoría medianas y pequeñas sin financiamiento externo— virtualmente sin acceso al crédito bancario.

En efecto, los actuales estados de resultados de los bancos comerciales —subsidiarios ahora de instituciones financieras extranjeras— muestran que los préstamos, que solían representar más de 80% de sus activos, ahora representaban menos de 12%. Tal como se documenta con más detalle en el capítulo IX, se dio una pronunciada contracción de los préstamos bancarios para actividades productivas. Paradójicamente, esto tuvo lugar en medio de un auge crediticio al consumidor y de tipo hipotecario. En todo caso, el debilitamiento progresivo y agudo de las funciones de intermediación del sistema bancario para la actividad empresarial ocurrió a la vez que las ganancias oligopólicas de la banca subsidiaria en México —generadas sobre todo por comisiones a usuarios— representaron una por demás elevada proporción de las ganancias totales de las corporaciones financieras extranjeras a las que pertenecen.

Es irónico que el sector bancario haya regresado a una situación en la que agudamente restringe el crédito para propósitos empresariales; una característica de la época de la represión financiera que precedió a la liberalización financiera de finales de la década de 1980. Esta situación se ha vuelto más preocupante dadas las restricciones que la reforma financiera ha impuesto a los bancos de desarrollo sobre su capacidad de otorgar créditos directamente al sector privado no bancario. La falta de créditos se ha convertido en un obstáculo central para la inversión (especialmente para pequeñas y medianas empresas) y también ha reforzado la estructura dual del sector productivo. En el capítulo IX examinamos esta y otras causas del pobre desempeño de la economía mexicana en términos de su crecimiento en el periodo posterior a las reformas.

CUADRO VII.9. *Ingresos tributarios en países desarrollados y en desarrollo (porcentaje del PIB, ca. 2004)*

Unión Europea (15)[a]	40.6
Canadá[a]	33.5
Australia[a]	31.2
Japón[a]	26.4
Brasil[b]	25.8
Estados Unidos[a]	25.5
Corea del Sur[a]	24.6
Uruguay[b]	24.4
Colombia[b]	17.3
Chile[b]	17.2
Argentina[b]	16.6
República Dominicana[b]	15.3
Perú[b]	14.9
Venezuela[b]	11.7
México	*11.4[b] / 19.0[c]*

[a] Ingresos tributarios totales.
[b] Ingresos tributarios del gobierno central.
[c] Ingresos tributarios totales, incluyendo regalías y derechos pagados por Pemex.
FUENTES: OCDE (2004b, 2007), ILPES, Estadísticas sobre finanza públicas (en línea).

UN ESTADO DÉBIL

El otro lado del proceso de reformas de mercado, revisado en éste y en capítulos previos, es el repliegue del Estado y su reestructuración. En el capítulo previo el argumento era que a través de la reducción de su tamaño, mejorarían las posibilidades de que el Estado hiciera un mejor trabajo en sus tareas prioritarias. Sin embargo, aunque el Estado sea pequeño no necesariamente es más eficiente.[18] La carga impositiva continua siendo actualmente muy baja comparada con los estándares internacionales. Representando entre 11 y 12% del PIB a mediados de 2000, los

[18] Ibarra (2005) narra la forma en que el proceso de reforma redujo excesivamente el margen de maniobra del Estado y su gama de instrumentos de política económica, sin poner atención suficiente a las debilidades y deficiencias del marco regulatorio y del contexto institucional de mercados clave.

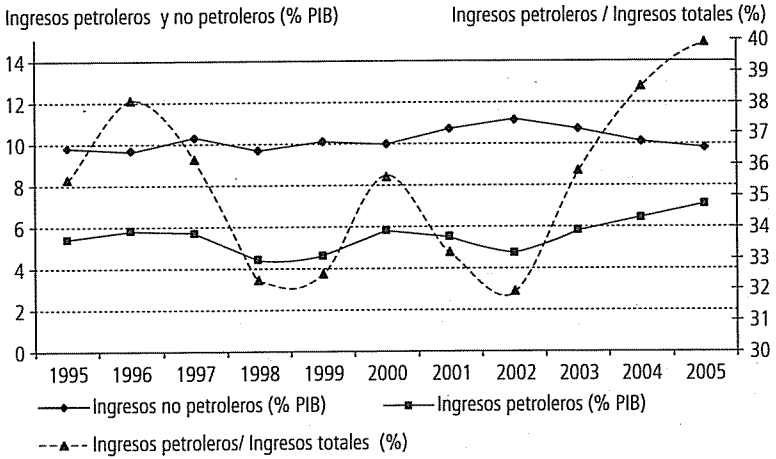
ingresos tributarios están muy por debajo de los de países de la OCDE e incluso, por debajo de los de países de América Latina con ingreso per cápita similar (véase cuadro VII.9). Los principales problemas son la limitada base impositiva, reflejo de numerosas exenciones impositivas y regímenes especiales, y el alto nivel de informalidad (OCDE, 2007).

Además, la capacidad del Estado para recolectar impuestos parece haber disminuido en años recientes. Como se muestra en la gráfica VII.9, los ingresos no petroleros del gobierno federal cayeron a 9.8% del PIB en 2005, después de haber alcanzado su máximo en 2002. Entre tanto, la participación de los ingresos petroleros en el total de los ingresos del gobierno se incrementó y alcanzó 42% en 2005. Así, además de restringir la tan necesitada inversión pública, la baja carga fiscal implica que las cuentas fiscales siguen siendo fuertemente vulnerables a los cambios en los ingresos petroleros. Junto con la volatilidad de la entrada de capitales del exterior y la concentración de la política monetaria en un solo objetivo —la estabilización de precios, y no el crecimiento económico— la vulnerabilidad de los ingresos petroleros es fuente de un problema macroeconómico fundamental: el hecho de que contribuye a políticas macroeconómicas procíclicas que exacerban los efectos negativos de los choques externos sobre la actividad económica con efectos perniciosos sobre el crecimiento a largo plazo.

Algunas de las reformas de segunda generación,[19] incluyendo la ley de responsabilidad hacendaria, han contribuido aún más al carácter procíclico de la política macroeconómica. Como es bien sabido, mantener un déficit fiscal constante a lo largo del ciclo económico agudiza sus fluctuaciones en vez de moderarlas. No obstante, éste es exactamente el principio que ha inspirado el manejo de la política fiscal por sexenios y el cual ha sido institucionalizado en la ley de responsabilidad fiscal aprobada en 2006. La explicación más frecuente para justificar la adopción de una política fiscal que resulta ser procíclica hace referencia a los problemas de falta de credibilidad generados por gobiernos que en el pasado se caracterizaron por "excesos

[19] En la bibliografía las reformas de la primera generación incluían apertura comercial, liberalización financiera, privatización y otras reformas de política que son descritas en el capítulo VI (véase Williamson, 1990).

GRÁFICA VII.9. *Composición de los ingresos del Gobierno Federal, 1995-2005*



FUENTE: Presidencia de la República (2008).

fiscales". De acuerdo con Casar y Ros (2004), en el caso de México este argumento parece una exageración después de cuatro administraciones que en sus sexenios la principal bandera de la política económica ha sido el logro de "finanzas públicas sanas". Más aún, suponiendo que el diagnóstico de falta de credibilidad fuera cierto, la respuesta debió haber sido el restablecimiento de la credibilidad, y no continuar con una práctica que contribuye a profundizar las recesiones. Se podría pensar, por ejemplo, en arreglos institucionales —tales como una regla fiscal multianual, con un techo para el endeudamiento público como proporción del PIB— que garantice la estabilidad de las finanzas públicas a mediano plazo, sin eliminar el espacio necesario para manejar la política fiscal en el corto plazo. Los beneficios en términos de crecimiento de una política fiscal anticíclica no deberían ser subestimados, lo que se ha sugerido en varios trabajos recientes (Aghion, Barro y Marinescu, 2006; Aghion y Marinescu, 2006), y su aplicación exitosa en, por ejemplo, Chile.

Tampoco el Estado es necesariamente más eficiente. El ajuste fiscal de México no fomentó una mayor eficiencia interna

del sector público a pesar de, o tal vez debido a, su masiva magnitud. Especialmente antes de 1985 el ajuste fiscal se logró, por mucho, con profundas reducciones de la inversión gubernamental y de los salarios reales de los empleados públicos, lo que difícilmente parece ser una buena opción para mejorar la eficiencia del Estado y de la burocracia. Más aún, el retiro del Estado ha ido más allá de áreas donde el sector privado tiene una ventaja comparativa. De hecho, como veremos en el capítulo IX, la inversión en infraestructura pública ha sido uno de los sectores más afectados por el ajuste fiscal. Es claro también que, a pesar de algunas tendencias positivas recientes en el gasto social, el retiro del Estado no ha servido para alcanzar los propósitos de una rápida expansión de la infraestructura social. La mayor contribución de los ingresos de las privatizaciones fue reducir la deuda pública (véase capítulo VI) y apoyar (muy efectivamente, sin duda) los esfuerzos de estabilización compensando temporalmente la caída del impuesto inflacionario y fortaleciendo la cuenta de capital de la balanza de pagos a través de activos financieros que el sector privado tuvo que reingresar a México para adquirir las empresas públicas en venta.

VIII. POLÍTICA SOCIAL, POBREZA Y DESIGUALDAD

Tal como ocurrió en el resto de América Latina, en México las reformas económicas fueron acompañadas por cambios en las políticas sociales, tanto en sus objetivos como en sus instrumentos. En México las políticas sociales tradicionalmente se dirigieron a usar el gasto público y los subsidios para expandir la oferta de salud, educación y otros servicios básicos con el ambicioso objetivo, jamás logrado, de garantizar el acceso social a esos servicios a los asalariados y con el tiempo el acceso universal (a medida que se incrementaba la proporción de asalariados en la población total). Con las reformas de mercado estas políticas públicas fueron reorientadas de manera gradual hacia el subsidio de la demanda con acento en el gasto social en un segmento específico de la población pobre. Asimismo, el gasto social empezó a depender más de la entrega de transferencias en efectivo condicionadas para aliviar la pobreza, incrementar el capital humano de los pobres y mejorar sus perspectivas laborales y económicas a largo plazo. Hasta ahora los resultados de estos cambios en las políticas sociales aparentemente han sido positivos: a pesar de la desaceleración del crecimiento económico desde el principio de la década de los ochenta, México ha seguido experimentando una mejoría en algunos indicadores sociales y también ha registrado una reducción reciente en su tasa de pobreza. El presente capítulo describe las políticas sociales que fueron adoptadas a partir de la década de 1980 y las tendencias de la pobreza y la desigualdad. También aborda el debate sobre si el incremento en el gasto social, que es un dividendo de la transición a la democracia, puede explicar la paradoja observada de un alivio de la pobreza en el contexto de un lento crecimiento económico.

Incremento del gasto social y surgimiento de programas focalizados en combatir la pobreza

Después de que se cancelaron los programas sociales establecidos durante la bonanza petrolera[1] y que se realizaron recortes drásticos en el gasto social del sector público durante la severa crisis externa y fiscal que enfrentó la administración de De la Madrid, la política social durante el gobierno de Carlos Salinas se convirtió en un componente clave de la estrategia política del presidente. Se estableció un programa nacional contra la pobreza, Pronasol, el cual aportaba fondos para obras públicas condicionados a que las comunidades beneficiarias participaran y cooperaran de manera activa en distintas tareas para realizarlas. Mediante este programa, que estuvo caracterizado por el uso de partidas presupuestales más bien discrecional y muy publicitadas como ejercicios del gasto público a favor de los pobres, el presidente Salinas explotó aún más que sus antecesores los activos políticos del presupuesto social. El gobierno trató de legitimar sus credenciales revolucionarias a través de este programa antipobreza, convirtiéndose esta estrategia en un componente más de la maquinaria política operada a través del presupuesto.

La transición a la democracia desde la década de 1990 se ha combinado con un incremento en el gasto social y en programas de alivio a la pobreza.[2] El cuadro VIII.1 muestra indicadores seleccionados del gasto público en desarrollo social y alivio a la pobreza durante los gobiernos de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox. El gasto social como porcentaje del PIB se incrementó entre 1988-1994 y 2000-2006, para pasar de un promedio de 7.1 a 10.1%.[3] Este incremento en el gasto social no se

[1] Los dos programas sociales que se pusieron en marcha durante el auge petrolero fueron la Coordinación General del Plan de Acción de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), lanzado en 1977, y el Sistema Alimentario Mexicano que comenzó en 1980. Véase el capítulo v.

[2] Para un análisis de la política social durante este periodo, véase Cordera y Cabrera (2007b).

[3] El incremento del gasto social desde principios de la década de 1990 hasta 2003 fue un poco mayor en México que en el resto de América Latina. Sin embargo, a pesar de ello, el gasto social con respecto al PIB en México se en-

CUADRO VIII.1. *Gasto público en desarrollo social (porcentaje del PIB)*

	1988-1994	*1995-2000*	*2001-2006*
En desarrollo social	7.1	8.9	10.1
En programas de alivio a la pobreza	0.8	1.1	1.4

FUENTE: Cabrera (2007) y Giugale *et al.* (2001).

ha concentrado únicamente en los programas focalizados al alivio de la pobreza. Dichos gastos se elevaron de un monto promedio equivalente a 0.8% del PIB en el gobierno de Salinas a uno de 1.4% en el del presidente Fox.

En cuanto al alivio a la pobreza, en 1997 el gobierno de Zedillo inauguró el programa Progresa, una estrategia que daba transferencias de efectivo a los hogares rurales pobres con la condición de que sus hijos menores de edad asistieran a las escuelas locales y que la familia entera acudiera a hacerse revisiones de salud periódicas en las clínicas regionales. Estas transferencias de efectivo se entregaban a la mujer, fuera o no la jefa de familia.

Cuando el presidente Fox asumió el cargo en diciembre de 2000 adoptó el programa Progresa pero le cambió el nombre a Oportunidades. El programa conservó el enfoque multidimensional desarrollado durante el gobierno de Zedillo con base en subsidios focalizados combinados con la asistencia obligatoria a la escuela y visitas obligatorias periódicas a las clínicas. Tal como Progresa, Oportunidades es un esfuerzo por llevar a cabo una estrategia a largo plazo contra la pobreza, independientemente del partido político en control del gobierno. A la vez, la administración de Fox introdujo algunos cambios. Incrementó la cobertura del programa para abarcar áreas urbanas y para subsidiar tres años adicionales de escolaridad e incluir la educación primaria, secundaria y preparatoria: un total de doce años. Un tercer cambio fue crear el subprograma Jóvenes con Oportunidades con el que se abre una cuenta de ahorro para los jóvenes de las familias participantes que tengan un desempeño

cuentra actualmente debajo del promedio latinoamericano y también por debajo de otras economías medianas y grandes en la región (véase Moreno-Brid, Ros y Pardinas, 2007).

satisfactorio en su educación preparatoria. Estos fondos sólo pueden ser utilizados cuando el joven termina la preparatoria, con la esperanza de que su familia pueda pagar los costos de la universidad o abrir un pequeño negocio. El número de beneficiarios de Oportunidades aumentó significativamente de 2.5 millones de familias en 2000 a cinco millones a partir de 2004, en tanto que 68.8% de los beneficiarios residen en áreas rurales, 17.2% en regiones semiurbanas y 14% en centros urbanos. Para 2006 los hogares beneficiarios recibían en promedio transferencias equivalentes a 45 dólares mensuales. El programa también proporcionaba suplementos alimenticios para mujeres embarazadas y mujeres en etapa de lactancia, así como para niños menores de cinco años.

Diversas evaluaciones independientes han confirmado de manera sistemática el significativo y positivo impacto de Oportunidades para mejorar la nutrición, la salud y la educación de sus beneficiarios (véanse, entre otros, Behrman *et al.*, 2002; De Janvry y Sadoulet, 2002, 2006). En 2006 el Instituto Nacional de Salud Pública de México realizó una evaluación del programa cuyos resultados principales se resumen en el cuadro VIII.2.

Otras iniciativas recientes de política social incluyen la Ley General de Desarrollo Social (LDS), que fue aprobada de manera unánime por el Congreso en noviembre de 2003. Se trata de una ley federal que tiene el ambicioso objetivo de garantizar a la población mexicana acceso al desarrollo social. Entre sus características más importantes figuran que el gasto público anual en desarrollo social, medido a precios constantes, no puede ser reducido en términos absolutos o per cápita entre un año fiscal y otro (artículo 20), y que el presupuesto del gobierno debe programar un incremento en el gasto social de manera que éste no se reduzca como proporción del PIB. Estas disposiciones tienen el objetivo de establecer un límite inferior para el gasto social al tiempo que intentan protegerlo de las presiones políticas y del efecto de las sacudidas económicas adversas.

Más aún, la ley también creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) con el objetivo de fortalecer la legitimidad y eficiencia de las políticas de gasto social. El Consejo forma parte de la Secretaría de Desarrollo Social y tiene la responsabilidad de diseñar una metodología para me-

CUADRO VIII.2. *Evaluación de Oportunidades, 2006*

Área	*Resultados*
Educación	Reducción en las tasas de repetición y abandono en general, mejoría en la probabilidad de que los estudiantes (y en especial las mujeres) continúen el ciclo educativo: de primaria a secundaria y preparatoria; y de preparatoria a universidad. Mejor desempeño educativo y mayor disposición de los padres a promover la continuidad en la educación de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares. Por lo general los efectos son mayores en las mujeres que en los hombres.
Salud	Reducción de las tasas de mortalidad de madres y niños en 11 y 2%, respectivamente, en los municipios que participan en el programa frente a los otros. Gran incremento en el uso de la consulta externa de servicios públicos de salud para todas las edades y reducción en el uso de servicios privados, lo que genera ahorros en este campo para los beneficiarios.
Nutrición	Reducción en la tasa de anemia e incremento en la talla y peso de niños en edades tempranas. Los niños de entre 24 y 71 meses de edad en las comunidades beneficiarias crecieron, en promedio, algo más que el grupo de control mientras que la proporción de bajo peso se redujo en 12.4 por ciento. La incidencia de anemia se redujo entre los niños de dos y tres años de edad en áreas rurales. Las habilidades motrices de los niños y niñas entre tres y seis años de edad aumentó 10 y 15%, respectivamente. Mejoría en la dieta de los hogares beneficiarios, los cuales pudieron comprar alimentos de origen animal, y dotación de suplementos nutritivos para un alto porcentaje de niños.

FUENTE: Cruz *et al.* (2006).

dir la pobreza y para identificar criterios que permitan la evaluación de las políticas sociales.[4] La LDS también dio origen a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social para coordinar las acciones del gobierno dirigidas a aliviar la pobreza y para presentar las propuestas presupuestales relacionadas con la cantidad de gasto público que debe destinarse al mejoramiento social. Como parte de estos esfuerzos, el gobierno de Fox estableció el compromiso de transparentar su metodología para medir la pobreza y en abril de 2001 creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza con la participación de reconocidos economistas y expertos de otras disciplinas. El comité elaboró tres medidas, congruentes y complementarias de la pobreza, con base en una combinación de indicadores de necesidades básicas e ingreso: *1)* pobreza alimentaria, el nivel más extremo, que incluye a personas que viven en hogares cuyo ingreso no es suficiente para cubrir las necesidades nutricionales básicas; *2)* pobreza de capacidades, que incluye a todas las personas clasificadas en pobreza alimentaria y a las que carecen de acceso a los servicios básicos de educación y salud; *3)* pobreza de patrimonio, que engloba a la población que vive en pobreza alimentaria y en pobreza de capacidades, así como a aquellas cuyo ingreso no es suficiente para satisfacer sus necesidades de vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Respecto al enfoque del gobierno de Felipe Calderón hacia el desarrollo social y el alivio de la pobreza, durante el primer año y medio de su sexenio (2006-2012) y después de la aprobación de su primer presupuesto, no se observaron indicios de cambios radicales en las políticas de Oportunidades. El presidente Calderón ha subrayado en su retórica la necesidad de evaluar las políticas sociales, y el Coneval ha tenido una mayor presencia política y mediática. Más aún, en abril de 2007 el se-

[4] La introducción de un mecanismo de evaluación sistemática y obligatoria en el diseño y operación de las políticas sociales, si se aplica correctamente, sería una contribución importante para llenar un vacío institucional crucial y de ya larga duración en las prácticas de la administración pública en México. Es más, aunque México ha tenido décadas de experiencias relevantes en la práctica de políticas sociales, la evaluación de sus repercusiones ha sido la excepción mas no la norma. No ha habido una manera precisa de medir los beneficios y costos reales de las iniciativas que el gobierno ha llevado a cabo para aliviar la pobreza o mejorar el bienestar económico y social de la población.

cretario de Desarrollo Social anunció una nueva iniciativa, el Programa de Apoyo Productivo, para ayudar a familias pobres a participar en actividades o negocios generadores de ingreso (*La Jornada*, 11 de abril de 2007). Los detalles del programa aún están por definirse pero el presupuesto anunciado hasta el momento parece más bien bajo para tener un impacto nacional. Otra nueva iniciativa de su gobierno es el Programa para la Generación del Primer Empleo, lanzado el primero de marzo de 2007, que otorga subsidios para inducir a las empresas a expandir el empleo formal de personas jóvenes. Los subsidios son equivalentes a la aportación en seguridad social correspondiente a las empresas en las que se crean estos nuevos empleos. De acuerdo con la Secretaría del Trabajo se esperaba que este programa contribuyera a la creación de 300 000 empleos durante su primer año de operación, pero esta estimación resultó demasiado optimista (Pedrero, 2007).

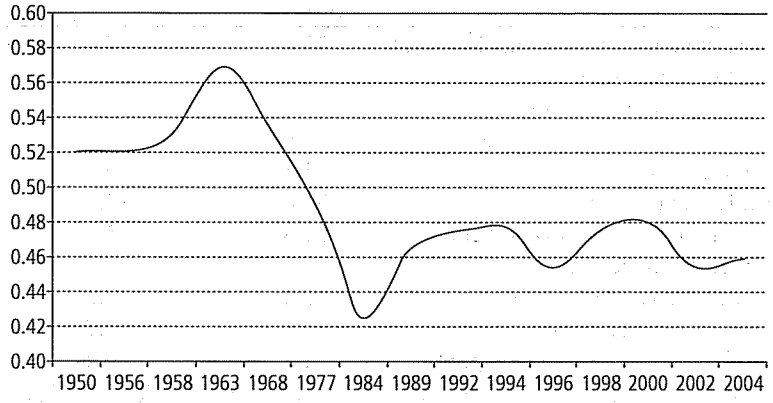
Tendencias de la desigualdad y la pobreza

Como se analizó en capítulos anteriores, durante la década de los años cincuenta y principios de los sesenta la distribución del ingreso se volvió más desigual (véase la gráfica VIII.1). Desde entonces y hasta la mitad de la década de 1980 la desigualdad declinó. Durante los siguientes 15 años, y al tiempo que se realizaban reformas económicas, el coeficiente de Gini volvió a mostrar una tendencia al alza con pequeñas fluctuaciones hasta alcanzar 0.46 en 2004.

Esta cifra es superior al mínimo alcanzado en 1984 y también es superior al promedio mundial (0.40).[5] Una de las principales causas de la persistente desigualdad en la distribución

[5] Otras fuentes sugieren un patrón similar. Lustig (2002) muestra que la desigualdad de los ingresos, medida por el coeficiente de Gini, se agravó de 1984 a 1989 (alrededor de 4 puntos porcentuales) y después cayó de 1989 a 1994 (aunque se mantuvo un poco más alto que el nivel de 1984). De 1994 al 2000, la OCDE (2002) estima un ligero incremento en la desigualdad del ingreso (el incremento del Gini pasó de 0.477 a 0.481). De 2000 a 2004 Székely (2005) estima una caída en el coeficiente Gini (de 0.48 a 0.46), sin embargo la desigualdad se mantiene más alta que en 1984.

GRÁFICA VIII.1. *Desigualdad en la distribución del ingreso, 1950-2004 (medida por el coeficiente de Gini)*



FUENTE: Székely (2005).

del ingreso personal ha sido el incremento sustancial en la prima salarial a la mano de obra calificada y la resultante reducción relativa en los ingresos de la mano de obra no calificada. Este proceso, tal como se discutió en el capítulo VII, parece estar relacionado con una mayor integración internacional ya sea como resultado del cambio tecnológico y su sesgo hacia el uso intensivo de mano de obra calificada o de los efectos directos de la liberalización comercial.

Tal como ocurre en otros países en desarrollo, es probable que en México la concentración de la riqueza sea mucho más alta que la concentración del ingreso, si bien no existen datos confiables para confirmar esta hipótesis. Las disparidades de ingreso entre la población también se reflejan en términos regionales. Por lo general los estados del sur son mucho más pobres que los del norte. El atraso económico y social del sureste con respecto al resto del país se ilustra en el cuadro VIII.3. También existe una considerable desigualdad al interior de cada entidad, con grandes diferencias en el ingreso y en los indicadores socioeconómicos en un mismo estado, con frecuencia relacionadas con la división entre áreas urbanas y rurales. Tales diferencias se reflejan también hasta cierto punto en los indica-

CUADRO VIII.3. *México: indicadores económicos y sociales de la región sureste (ca. 2000) (porcentajes)*

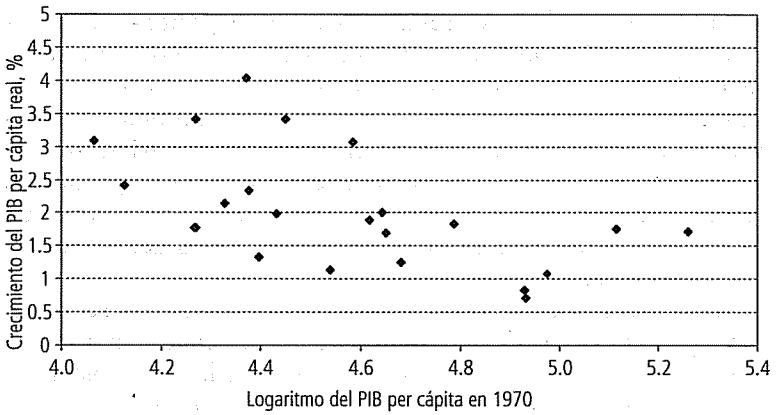
	Sureste	*Resto del país*
Participación en la población total	23.0	77.0
Participación en el PIB	14.0	86.0
Participación en el producto manufacturero nacional	6.9	93.1
Población rural[a]	43.5	19.9
Índice de pobreza[b]	36.0	17.6
Vivienda sin servicios de agua	32.8	15.4
Vivienda sin servicio de electricidad	15.2	7.2
Tasa de alfabetización	80.8	91.7
Población que no habla español[c]	2.7	0.2

NOTA: El sureste incluye a los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
[a] Población en localidades con menos de 2 500 habitantes.
[b] Índice de Foster-Greer-Thorbecke.
[c] Población entre 15 y 49 años de edad.
FUENTE: Dávila *et al.* (2002).

dores de acceso a los servicios básicos, salud, escolaridad y en los indicadores de desarrollo humano en general (PNUD, 2004).

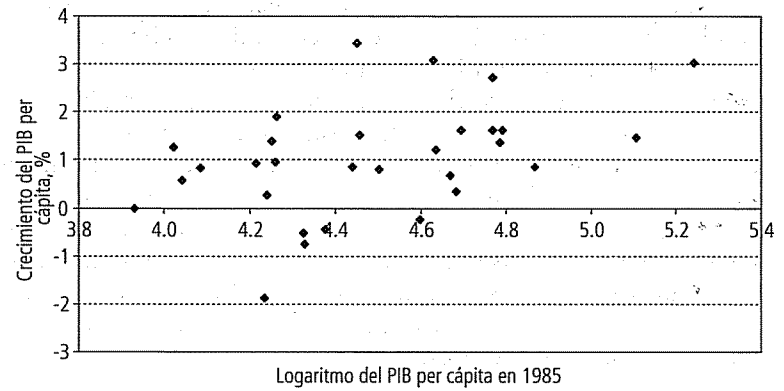
Las desigualdades regionales han ido en aumento. Tal como lo documentaron Esquivel (1999) para el periodo 1940-1985 y Chiquiar (2005), Dussel (2000a) y Godínez (2000) para 1970-1985, las tendencias regionales generales habían apuntado hacia una desconcentración de la actividad económica (al apartarse de los principales centros industriales en las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Nuevo León y Jalisco) y hacia una convergencia de los niveles de ingreso en la que los estados más pobres crecían más rápidamente que los ricos (véase la gráfica VIII.2). Este proceso de convergencia se interrumpió a mediados de la década de 1980 (Chiquiar, 2005; Esquivel y Messmacher, 2002; Sánchez-Reaza y Rodríguez-Pose, 2002). Desde entonces ha ocurrido un proceso de divergencia en el que los estados más ricos crecen más rápidamente que los más pobres (véase la gráfica VIII.3) en especial a medida que los estados del norte, ligados a las actividades exportadoras y que se benefician de un mejor desempeño de las inversiones, incrementan

GRÁFICA VIII.2. *Estados mexicanos: tasa de crecimiento del PIB per cápita (1970-1985) y logaritmo del PIB per cápita en 1970*



FUENTE: Chiquiar (2005).

GRÁFICA VIII.3. *Estados mexicanos: tasa de crecimiento del PIB per cápita (1985-2001) y logaritmo del PIB per cápita en 1985*



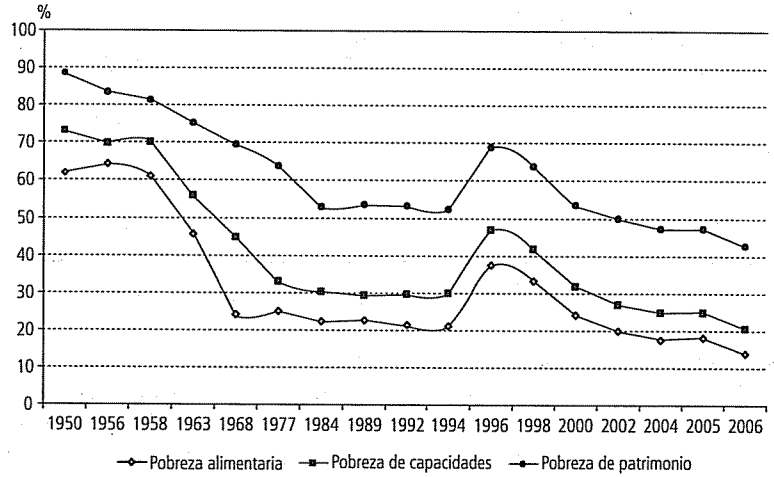
FUENTE: Chiquiar (2005).

rápidamente su participación en el ingreso nacional. Por el contrario, el sur —que es relativamente más pobre— se ha venido rezagando (con la excepción de Quintana Roo, que se ha beneficiado con la expansión del turismo). Estas tendencias regionales están claramente asociadas a los cambios estructurales de la economía tales como el rezago en la agricultura de cereales, la expansión de los sectores exportadores de productos agroindustriales, frutas y verduras, y el rápido crecimiento de las manufacturas para exportación en las zonas del norte y el centro del país.

Con excepción de lo ocurrido en el periodo más reciente, la persistencia de la desigualdad y de las insuficientes tasas de crecimiento económico han impedido una reducción sostenida de la tasa de pobreza y conllevaron a un incremento en el número de pobres. La disminución a largo plazo de las tasas de pobreza observada antes de 1980 (véase la gráfica VIII.4) fue interrumpida a mediados de esa década a raíz de la crisis internacional de deuda y sus consecuencias. Desde entonces y hasta mediados de la década de 1990 prácticamente no hubo progreso alguno en la lucha contra la pobreza. Ello no resulta sorprendente dado que durante buena parte de ese periodo la economía mexicana permaneció estancada. La crisis del peso en 1995, cuando el PIB real cayó 6%, tuvo un efecto adverso brutal en las condiciones socioeconómicas de una gran proporción de la población mexicana. De hecho para 1996, un año después de la crisis, la incidencia de pobreza medida por cada uno de los tres distintos indicadores propuestos por el Coneval se disparó más de 15 puntos con relación a 1994 y llegó a niveles comparables a los de principios de la década de 1960. Durante el periodo más reciente se ha observado una mejoría en los indicadores de la pobreza. La Sedesol explica estos cambios como resultado de la expansión de programas sociales tales como Oportunidades, entre otros factores.[6]

[6] Estos otros factores incluyen una ligera alza en los ingresos reales, mayor estabilidad macroeconómica, y un incremento de remesas familiares (o sea, transferencias enviadas por trabajadores mexicanos en Estados Unidos). En 2006, el monto enviado en forma de remesas familiares del extranjero excedió los 23 000 millones de dólares, gran parte destinada a grupos de bajo ingreso de la población.

GRÁFICA VIII.4. *Tasa de pobreza, 1950-2004 (pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio)*



FUENTE: Székely (2005) y Coneval (2007).

Mientras tanto, los indicadores de salud y educación han seguido mejorando desde principios de la década de 1980 y hasta el presente. Como se muestra en el cuadro VIII.4, entre 1980-1985 y 2000-2005 la esperanza de vida aumentó más de cinco años y la mortalidad infantil disminuyó hasta casi la mitad. Las tasas brutas de inscripción escolar con excepción de la de educación primaria, que ya era superior a 100% en la década de 1980, han aumentado de manera sustancial (en más de 40% en los niveles de secundaria y superior entre 1985 y 2004).

REDUCCIÓN DE LA POBREZA, LENTO CRECIMIENTO Y BONO DEMOGRÁFICO

Cabe preguntarse si la reciente tendencia a la baja de la tasa de pobreza, y la continua mejoría en los indicadores sociales, son resultado de un crecimiento económico combinado con un compromiso más firme de políticas sociales para los objetivos de alivio de la pobreza. Existen razones para dudar que ésta

CUADRO VIII.4. *México: indicadores de salud y educación*

	1980-1985	*2000-2005*
Esperanza de vida el nacer (número de años)	67.7	73.4
Tasa de mortalidad infantil[a]	47.0	28.2
	1985	*2004*
Tasa bruta de inscripción (%)		
Primaria	117.6	109.2
Secundaria	56.5	79.7
Preparatoria	15.9	23.4

[a] Por cada 1 000 nacimientos.
FUENTE: CELADE (1998), y Banco Mundial, Estadísticas de escolaridad.

sea la única explicación. El crecimiento económico ha sido muy flojo y, si bien no cabe duda de que Oportunidades ha mejorado la salud, educación y alimentación de muchas familias pobres, el impacto del programa para reducir la pobreza está lejos de ser adecuado considerando las bajas tasas de "graduación" que se observan entre las familias pobres beneficiarias. Cada tres años se hace un proceso de verificación para evaluar si las familias protegidas por Oportunidades aún satisfacen los requisitos del programa y el más reciente, realizado en 2006, concluyó que 20 000 familias se habían "graduado", por así decirlo, de Oportunidades.[7] En otras palabras, habían dejado de vivir en condiciones de pobreza extrema y tenían ya ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud y educación. Esto representa apenas 0.4% de los cinco millones de familias cubiertas por Oportunidades.

Esta discusión sugiere que deben existir otros factores que actúan en la reducción de las tasas de pobreza. Nuestro argumento es que, además del papel de la migración internacional y de las remesas del extranjero, el principal factor que explica el enigma de la reducción de la pobreza en un contexto de lento crecimiento de la economía es la conclusión de la transición demográfica hacia bajas tasas de fertilidad y de crecimiento de la población; proceso que ha estado ocurriendo en décadas recientes. Éste es el llamado bono demográfico (véase, en particular,

[7] Datos tomados de una entrevista en la prensa con el coordinador de Oportunidades (véase Rea, 2007).

CUADRO VIII.5. *La transición demográfica en México*

	1965-1970	*1975-1980*	*1985-1990*	*1995-2000*	*2005-2010*
Tasa de fertilidad	6.8	5.3	3.6	2.8	2.5
Tasa media anual de crecimiento demográfico, %	3.2	2.7	2.0	1.6	1.4
	1970	*1980*	*1990*	*2000*	*2005*
Población menor de 15 años[a]	46.5	45.1	38.6	33.1	30.8
Tasa de dependencia[b]	103	95.8	74.0	61.0	56.4
Tasa de participación (%)[c]	n.d	30.4	35.5	40.3	41

n.d. = no disponible.
[a] Como porcentaje de la población total.
[b] ([Población entre 0-14 años + población de 65 años y más]/población entre 15-64 años)¥100.
[c] Fuerza de trabajo dividida entre población.
FUENTE: CELADE (1998), Boletín Demográfico núm. 69. América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050; Banco Mundial, World Development Indicators (para tasa de participación).

Ros, 2008). Es conveniente recordar los datos de la transición demográfica. A mediados de la década de 1970 el crecimiento anual de la población llegó a un máximo de más de 3% e inició una marcada desaceleración. Desde entonces la estructura demográfica ha experimentado cambios muy importantes, incluyendo una creciente proporción en la población de los grupos en edad de trabajar, lo cual ha conservado un impulso hacia el alto crecimiento de la expansión de la fuerza laboral. La disminución en las tasas de fertilidad y de dependencia contribuye a un incremento en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, lo que eleva aún más la tasa global de participación (cuadro VIII.5).

¿De qué manera explica la transición demográfica el enigma del crecimiento lento aunado al progreso social? Hacemos hincapié en los siguientes mecanismos. Primero, la disminución en la tasa de dependencia y el incremento resultante en la tasa

de actividad producen el bono demográfico tradicional, es decir, ambas tendencias implican que el incremento en el ingreso per cápita ha sido más alto de lo que hubiera sido en otro contexto. De hecho, como veremos en el capítulo IX, prácticamente todo el incremento en el ingreso per cápita desde 1990 puede explicarse por el incremento en la tasa de actividad (dado el casi estancamiento del producto por trabajador). En otras palabras, el incremento en el ingreso de los hogares ha sido en gran parte resultado de un incremento en el número de trabajadores ocupados por hogar, más que de un incremento en el ingreso por empleado (véase López de Acevedo, 2007). Segundo, la marcada reducción en la tasa de crecimiento del número de niños permite un incremento inercial en la matrícula escolar en los niveles de primaria y secundaria y en los cocientes maestro/alumno respectivos, resultantes de las inversiones anteriores en educación. Tercero, el cambio en la estructura de edad de la población tiene un efecto de composición positivo en la tasa de pobreza, dado que la incidencia de pobreza es más alta entre los menores de edad que entre la población en general. Cuarto, la entrada en la etapa de finalización de la transición demográfica puede explicar en parte la expansión en el mismo gasto social: a medida que aumenta la edad de la población, el incremento de la demanda de educación secundaria y superior ha obligado a un incremento en el gasto social en educación y a la vez ejerce presión para aumentar el gasto en salud.

En el modelo estimado en Ros (2008), la tasa de pobreza depende del nivel de PIB por trabajador, del coeficiente de Gini de concentración el ingreso, del gasto social como porcentaje del PIB, y de un indicador de la estructura de edad de la población. Los resultados presentados en ese trabajo, producto de dos estimaciones empíricas diferentes, llaman la atención. Sugieren que entre los cuatro factores que contribuyeron a la reducción de la tasa de pobreza entre 1990 y 2006 —el incremento en el PIB por trabajador, la reducción de la desigualdad, el incremento en el gasto social y el bono demográfico— el que hizo la mayor contribución fue el bono demográfico (medido por la disminución en la tasa de dependencia). Este factor explica entre 45 y 60.8% de la reducción en la tasa de pobreza (cuadro VIII.6). Esta conclusión también es válida para el promedio de 12 países de

CUADRO VIII.6. *Porcentajes de contribuciones a la reducción de la tasa de pobreza*

	Método A			*Método B*		
	México	*América Latina*[a]	*Chile*	*México*	*América Latina*[a]	*Chile*
Crecimiento económico[b]	18.6	26.4	77.7	12	17.4	69.2
Desigualdad[c]	20.6	2.4	9.2	24	2.8	14.9
Gasto social[d]	0	0	0	19	26.4	2.6
Cambios demográficos[e]	60.8	71.2	13	45	53.5	13.2

NOTA: Método A: estimado por mínimos cuadrados ordinarios; Método B: estimado con efectos fijos.
[a] Promedio de doce países.
[b] Medido por el incremento del PIB por trabajador.
[c] Medido por la disminución del coeficiente de Gini.
[d] Medido por el incremento del gasto social como porcentaje del PIB.
[e] Medido por la disminución en la tasa de dependencia.
FUENTE: Ros (2008).

América Latina pero no para Chile, donde la transición demográfica ya estaba muy avanzada al inicio del periodo. En el caso chileno el crecimiento económico es el factor que más ha contribuido a la reducción de la pobreza.

Otro aspecto importante en la reducción de la pobreza se refiere a la creciente migración de mexicanos a Estados Unidos. El flujo anual de migrantes permanentes aumentó de cerca de 250 000 en la década de 1980 a cerca de 300 000 en la primera mitad de la década de 1990, y a cerca de 400 000 en los primeros años del siglo XXI (OCDE, 2004a). Esto representa una de las tasas de migración más altas del mundo. Como resultado, en los primeros años de esta década había 8.5 millones de mexicanos residiendo en Estados Unidos, lo que significa casi 9% de la población mexicana y 30% de la población extranjera en Estados Unidos. Los trabajadores mexicanos en Estados Unidos representaban entonces 13% de la fuerza de trabajo total mexicana. Puede afirmarse que en la actualidad hay más de 10 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos.

La migración juega un doble papel económico. El primero es su papel crucial como válvula de escape en el ajuste del mercado de trabajo. La economía debe crear cerca de 1.3 mi-

llones de empleos anuales para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo, pero en los hechos sólo ha sido capaz de crear 400 000 empleos formales. Entre 400 000 y 500 000 trabajadores emigran cada año a Estados Unidos y el resto, alrededor de 400 000 o 500 000, entran al sector informal.[8] Sin esta válvula de escape la tasa de desempleo no hubiera permanecido en los niveles bajos del pasado reciente (cerca de 3%) mientras que el subempleo y por lo tanto la pobreza hubieran sido más altos. El segundo papel económico de la migración, por el que también contribuye a la reducción de la pobreza, se refiere a la creciente importancia de las remesas familiares. Estos envíos se cuadruplicaron entre 1990 y el principio de la década de 2000 y hoy en día superan los 20 000 millones de dólares anuales, el segundo total más alto en el mundo después de India. Si bien las remesas mexicanas como porcentaje del PIB son relativamente pequeñas en comparación con las de otros países expulsores de migrantes (países de Centroamérica, así como Portugal y Turquía), en 2002 representaron un monto equivalente a 90% de los ingresos petroleros, 145% de los ingresos por el turismo y 72% del flujo neto de inversión extranjera directa (OCDE, 2004a).

Esta discusión tiene implicaciones para el progreso social actual y futuro de México. Para el presente sugiere que, de no haber sido por el bono demográfico y la migración internacional, la pobreza probablemente sería muchísimo más extendida. Para el futuro, la transición demográfica está en gran medida concluida: la actual tasa de fertilidad de 2.5 es cercana a la tasa de reemplazo de 2.1 y no se espera que en el futuro disminuya muy por debajo de esta última. Mientras tanto, la tasa de dependencia no disminuirá más que algunos puntos porcentuales y hacia 2025 empezará a aumentar a medida que las personas de mayor edad representen una proporción creciente de la población. Por lo tanto a partir del momento actual los efectos del bono demográfico sobre la pobreza y los indicadores sociales desaparecerán en gran medida. Más aún, la desaceleración actual de la economía de Estados Unidos ejercerá presiones adicionales

[8] Este cálculo exagera el papel de la migración, ya que no todos los migrantes (400 000 a 500 000) son trabajadores.

sobre la política social de México a medida que disminuyan los flujos de emigrantes y las remesas familiares. La reanudación del crecimiento económico alto en el contexto de políticas redistributivas se convierte en un imperativo para que México siga registrando una reducción sustancial en las tasas de pobreza.

Las difíciles tareas de la política social

Si el imperativo de crecimiento económico no se logra plenamente las tareas de la política social resultarán en extremo difíciles y quizás incluso imposibles de cumplir. Esto es así por diferentes razones. En primer lugar está el legado del aumento en la desigualdad a partir de la década de 1980 y el rezago acumulado de necesidades sociales insatisfechas. Como hemos visto en este capítulo, la desigualdad en el ingreso sigue siendo mayor que su punto más bajo alcanzado en la década de 1980. Mientras tanto, la persistencia de la desigualdad aunada a las insuficientes tasas de crecimiento impiden una reducción más sostenida en la tasa de pobreza, con excepción del pasado más reciente, lo que ha conducido al incremento en el número de pobres.

Segundo, como se analizó en los capítulos VII y VIII, existen diversas maneras en las que el actual modelo de desarrollo exacerba las disparidades económicas y sociales, tal como ha ocurrido en el pasado. El alejamiento del Estado de la agricultura y la reforma del sistema de tenencia de la tierra han dado entrada al capital privado y a la prosperidad en algunas regiones, pero también han empobrecido inadvertidamente a grandes masas de trabajadores rurales en un proceso similar al que ocurrió —de manera intencional y a mucho mayor escala— durante el Porfiriato con la modernización agrícola. Los beneficios de la mayor integración con la economía internacional en general y con la de Estados Unidos en particular también se distribuyen de manera muy desigual al interior del país. La disparidad salarial se ha incrementado como resultado de la prima adicional otorgada al salario de la fuerza de trabajo calificada que acompaña a la mayor integración internacional. Las desigualdades regionales aumentan también, en sentido contrario a las ten-

dencias anteriores. Tal como a fines del siglo XVIII, cuando "la apertura del comercio del Atlántico Norte" exacerbó "la fragmentación de los mercados regionales", existe hoy una tendencia hacia la profundización de las disparidades regionales, especialmente entre un norte próspero cada vez más integrado con la economía de Estados Unidos y un sur pobre y atrasado sumido en el estancamiento agrícola.

Por último, e igualmente importante, al abandonar los instrumentos de política comercial e industrial que funcionaron con éxito en el pasado sin un efectivo reemplazo, la actual estrategia de desarrollo promueve la explotación de las ventajas comparativas actuales (estáticas) sin fortalecer las ventajas futuras, potenciales (dinámicas). La tarea fundamental de la política de desarrollo —que es la de cambiar y fortalecer la dotación presente de recursos para, con el tiempo, dirigir el modelo de ventajas comparativas hacia actividades de mayor valor agregado e intensivas en tecnología— ahora recae totalmente en las políticas sociales dada la ausencia de una política industrial. Una respuesta proporcional a la magnitud de este desafío puede en la práctica mejorar la situación de una opción diferente (por ejemplo, el de una política industrial activa pero con escasa política social); pero nuestro punto de vista es que el reto mismo es inmenso y la respuesta está aún por verse. Una respuesta insuficiente a la requerida puede provocar que el desarrollo de México se interrumpa y quede, por así decirlo, congelado en su fase actual de incorporación de la mano de obra a trabajar en procesos de producción de industrias intensivas en capital en tareas relativamente poco calificadas, con bajos salarios. Ésta es una perspectiva que dista de ser deseable para un país urgido de mejorar pronto y de manera sustancial los niveles de vida de sus más de 100 millones de habitantes.

IX. ¿POR QUÉ HA SIDO DECEPCIONANTE EL CRECIMIENTO POSTERIOR AL PERIODO DE REFORMAS?

LAS EXPECTATIVAS de aquellos que abogaron por las reformas de mercado eran que los cambios en la estructura de los incentivos económicos, la introducción de mayor competencia de mercado y un marco estable de política macroeconómica se iban a traducir en un alto y sostenido crecimiento. En particular, los beneficios de una mayor integración con la economía de Estados Unidos, al explotar una posición geográfica única, habrían de desatar un proceso de convergencia en el ingreso per cápita similar al que tuvo lugar en países tales como España, Irlanda, Grecia y Portugal después de su entrada al Mercado Común Europeo. La realidad ha sido diferente, como veremos en este capítulo. No sólo México enfrentó una severa crisis macroeconómica en 1995, como lo analizamos en el capítulo VII, sino que su tasa de crecimiento ha sido mediocre y al mismo tiempo ha tenido lugar un proceso de divergencia, en lugar de convergencia, con respecto a Estados Unidos. Este capítulo examina el comportamiento de la economía mexicana a lo largo de las dos y media décadas pasadas y revisa el papel del comercio, la caída en el crecimiento de la productividad, la acumulación de capital humano y la inversión en capital fijo en la explicación del lento crecimiento.

LA BRECHA DEL DESARROLLO DE MÉXICO

En 1980 México era un país con un ingreso medio alto, con un producto interno bruto (PIB) per cápita que estaba bastante por encima de 40% del promedio de los países de altos ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (cuadro IX.1). La diferencia que separa el ingreso per cápita de México del de los países de alto ingreso en el cua-

CUADRO IX.1. *La brecha en el desarrollo de México en 1980 y 2005*

	1980		*2005*	
	México	*OCDE*	*México*	*OCDE*
PIB per cápita[a]	47	100	34	100
Tasa de participación (%)[b]	31	46	41	50
Producto por trabajador[c]	69	100	41	100
Agricultura[d]	49	100	23	100
Industria[d]	74	100	40	100
Servicios[d]	88	100	49	100
Participación en el empleo (%)[e]				
Agricultura	28	9	15	3
Industria	29	34	26	25
Servicios	44	58	58	72
Participación del producto (%)[e]				
Agricultura	9	4	4	2
Industria	34	37	26	26
Servicios	57	59	70	73

OCDE = países con alto ingreso.
[a] Estimaciones a paridad de poder de compra en dólares internacionales de 2005, OCDE = 100. Banco Mundial, *World Development Indicators.*
[b] Fuerza de trabajo dividida por la población. Banco Mundial, *World Development Indicators.*
[c] Estimado como el cociente entre el PIB per cápita y la tasa de participación (OCDE = 100).
[d] Estimado como el producto medio por trabajador multiplicado por la participación del sector en el producto y dividido por la participación del sector en el empleo (OCDE = 100).
[e] Para México 1980, Ros (2000) (las participaciones en el empleo basadas en OIT, Yearbook of Labor Statistics y Banco Mundial, *World Development Report*) Para el resto de México 1980, México 2005 y OCDE, Banco Mundial, *World Development Indicators.*

dro IX.1 —su brecha de desarrollo— puede descomponerse en tres partes:[1] *1)* diferencias en la tasa de participación de la fuerza de trabajo —la relación entre fuerza de trabajo y población— atribuibles, en gran medida, a diferencias en la estructura por edades de la población y a la tasa de participación de las mujeres; *2)* diferencias en la estructura ocupacional como resultado de que la participación en el empleo en los sectores de baja productividad es típicamente mayor en los países en

[1] Véase Ros (2000b) para un análisis formal.

CUADRO IX.2. *Los componentes de la brecha del desarrollo de México*

	1980	*2005*
Puntos porcentuales debidos a diferencias en:		
Tasas de participación	42.8	11.5
Estructuras ocupacionales	21.6	7.4
Producto por trabajador por sector	35.6	81.2

FUENTE: Cálculo de los autores con base en el cuadro IX.1.

desarrollo que en los desarrollados, y *3)* diferencias en el producto por trabajador en los distintos sectores (dejando de lado las diferencias en la estructura ocupacional) o la brecha de productividad *stricto sensu.*

El cuadro IX.2 muestra los resultados de este ejercicio de descomposición. En 1980, cerca de dos tercios de la brecha del desarrollo de México era atribuible a diferencias relacionadas con las estructuras demográfica y ocupacional. Esto era debido, en gran medida, a la alta relación de dependencia de México (más de 40% de la brecha estaba relacionada con diferencias en las tasas de participación), un legado de las altas tasas de crecimiento de la población en el pasado. También significante, aunque probablemente menos que en décadas anteriores, fue la diferencia en la estructura ocupacional: alrededor de 21% de la brecha, debido en gran medida a la todavía alta participación en el empleo de la agricultura de baja productividad. Esto es lo que nos deja justo por encima de un tercio para el "componente de productividad pura", resultado en gran parte de diferencias de productividad en la agricultura y la industria.

Estos resultados pueden interpretarse de la siguiente manera: con la tasa de participación y la estructura ocupacional de la OCDE, el PIB per cápita de México habría tenido casi dos veces el nivel de 1980 y habría alcanzado alrededor de 80% del nivel de los países de altos ingresos de la OCDE (una brecha de desarrollo menor que la que separaba a España de los países de altos ingresos de la OCDE). En otras palabras, si México hubiera absorbido la fuerza de trabajo en rápida expansión desde 1980, manteniendo simplemente los niveles de productividad por trabajador de 1980 y modificando su estructura ocupacional

CUADRO IX.3. *Crecimiento del PIB per cápita y el PIB por trabajador*

	1940-1981	*1981-2006*	*1990-2006*
Tasa de crecimiento del PIB per cápita (% anual)	3.2	0.6	1.6
Tasa de crecimiento del PIB por trabajador (% anual)	3.2[a]	–0.5	0.7

[a] 1950-1981.
FUENTES: INEGI (1999a), Banco Mundial, *World Development Indicators*, y Groningen Growth and Development Center, *Total Economy Data Base*.

de acuerdo con las tendencias del pasado, se habría convertido en un país de altos ingresos a medida que sus estructuras demográfica y ocupacional y la participación de la mujer en el mercado de trabajo convergieran con las de un país típico de la OCDE.

Si el producto por trabajador hubiera crecido a la tasa del periodo 1950-1981, esta transición a los niveles de ingreso alto se habría alcanzado durante las dos y media décadas pasadas. Con el incremento en la tasa de participación desde 1981 (1.2% por año) y el crecimiento del producto por trabajador de 1950 a 1981 (3.2% por año), el ingreso per cápita habría alcanzado en 2005 alrededor de 80% del nivel actual de los países de ingreso alto de la OCDE (y habría estado 25% por encima de los niveles de 1980 de esos países).[2] La razón es que el crecimiento del PIB per cápita se habría acelerado de 3.2% (en el periodo 1940-1981) a cerca de 4.4% por año, multiplicando así el ingreso per cápita casi por tres veces a lo largo de 25 años.

Este proceso de convergencia no ocurrió. En su lugar, a lo largo de dos décadas y media el crecimiento económico de México ha sufrido una severa caída comparado con el registro histórico de los 40 años anteriores. Entre 1981 y 2006 el PIB per cápita de México ha crecido a una tasa promedio anual de sólo 0.6% (cuadro IX.3) la cual es similar a la del periodo de 1910 a 1940 y se compara desfavorablemente con el histórico de 3.2% anual durante el periodo de 1940 a 1981. Este pobre comportamiento se debe, parcialmente, a la caída del ingreso per cápita de 1982 a 1989, periodo caracterizado por choques externos adversos, aguda inestabilidad macroeconómica y continuas transferencias de recursos al exterior (para cubrir el servicio de la deuda externa) en el contexto de severas restricciones del crédito externo. Pero aun dejando de lado este periodo, el crecimiento económico ha dejado que desear: de 1990 a 2006 el PIB per cápita creció a una tasa anual de 1.6% (cuadro IX.3) y esto en el contexto de una gran volatilidad en el nivel de la actividad económica.

[2] Este cálculo usa la identidad por la cual el crecimiento del PIB per cápita es igual a la suma de las tasas de crecimiento del PIB por trabajador y de la tasa de participación.

CUADRO IX.4. *Relación entre el PIB per cápita de México y el de varias regiones del mundo*

	1981	*1990*	*2006*
Asia del Este y Pacífico	12.1	6.6	2.8
Asia del Sur	11.1	7.7	5.3
Africa al Sur del Sahara	6.0	6.0	6.8
Medio Oriente y Norte de Africa	2.3	2.0	1.9
Mundo	1.7	1.4	1.3
América Latina y Caribe	1.4	1.4	1.4
Europa y Asia Central[a]	n.d.	1.1	1.2
Países de la OCDE de altos ingresos	0.5	0.4	0.3

NOTA: El PIB per cápita está en dólares internacionales de 2005 (paridad de poder de compra)
[a] Países en desarrollo, n.d. = no disponible.
FUENTE: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Aun este reciente magro crecimiento tiene que atribuirse al rápido aumento de la tasa de participación de la fuerza de trabajo, ya que de hecho el PIB por trabajador ha caído durante el periodo 1981-2006 y ha aumentado a un paso muy lento desde 1990 (cuadro IX.3). La baja en el crecimiento es por lo tanto particularmente seria en la medida que implica un desperdicio del "bono demográfico" asociado con la transición hacia bajas tasas de crecimiento de la población en una situación en que todavía existe un crecimiento dinámico de la población en edad de trabajar.[3] En efecto, en tanto que en otras experiencias históricas la transición demográfica está asociada con una aceleración en el crecimiento del ingreso per cápita, lo que se observa en el caso de México es un aumento en el subempleo de la

[3] Como se muestra en el cuadro VIII.5, como resultado de esta transición, la tasa de dependencia cayó de 95.8 a 56.4% entre 1980 y 2005.

fuerza de trabajo y una desaceleración en el crecimiento del ingreso per cápita.

La tasa de expansión del PIB per cápita no sólo ha estado muy por debajo de la experiencia histórica en el periodo anterior al de la crisis de la deuda, sino, como puede verse en el cuadro IX.4, para 2006 el ingreso per cápita en México había caído alrededor de un tercio del nivel de los países de alto ingreso de la OCDE, a pesar de que hubo un proceso de convergencia en las tasas de participación de la fuerza de trabajo y en las estructuras ocupacionales. La caída relativa de la economía mexicana también tuvo lugar respecto de los principales grupos de países en desarrollo, con la excepción de África subsahariana y de las economías en transición de Europa y Asia Central. Ello implica una caída respecto de países pobres y de ingreso medio, exportadores e importadores de petróleo, economías con o sin reformas. Más aún, la baja relativa no es un rasgo exclusivo de la década perdida de los ochenta ya que continúa (aunque a un paso menor) después de 1990 (cuadro IX.4).

EXPANSIÓN COMERCIAL SIN CRECIMIENTO IMPULSADO POR LAS EXPORTACIONES

Al revisar las causas del lento crecimiento de la economía de México tenemos que descartar, en primer lugar, una falta de integración comercial internacional y de dinamismo de las exportaciones.[4] Las premisas a partir de las cuales el proceso de liberalización del comercio, lanzado a mediados de los ochenta, habría de mejorar el crecimiento económico fueron las siguientes. Primera, las exportaciones y, en general, el comercio exterior, se verían estimulados por la liberalización comercial al eliminarse el sesgo antiexportador de la protección y abrirse el mercado interno a la competencia exterior. Segunda, la expansión del comercio internacional actuaría como un motor del crecimiento al mejorar la asignación de recursos y la eficiencia dinámica de la economía en la medida en que la competencia en los mercados interno e internacional obligaría a los productores a adoptar mejores técnicas, lo que a su vez llevaría a acelerar la tasa del progreso técnico, mejorar la productividad general y reforzar la competitividad internacional.

[4] Para una explicación del lento crecimiento económico de América Latina que destaca el todavía bajo grado de apertura de la región (especialmente en comparación con Asia del Este), véase De Gregorio (2005).

Como vimos en el capítulo VII, el primero de estos supuestos resultó correcto. No hay duda de que la liberalización comercial, al eliminar el sesgo antiexportador de la protección, estimuló notablemente el dinamismo de las exportaciones no petroleras. Sin embargo, la segunda premisa resultó estar equivocada. Es claro que el comercio internacional no ha actuado como un motor capaz, lo suficientemente potente como para elevar significativamente el ritmo de expansión económica. Existió un rápido incremento de las exportaciones, pero no un rápido crecimiento de la economía mexicana liderado por las exportaciones.

¿Por qué la rápida expansión de las exportaciones ha fallado en generar una amplia base para el crecimiento? Para responder a esta pregunta hay que ver primero los beneficios tecnológicos derivados, por parte de las empresas, de las exportaciones y la causalidad entre exportación y el comportamiento de la productividad. La evidencia del análisis microeconómico de la relación entre exportaciones y la productividad de las empresas, usando datos a nivel de planta, sugiere que la causalidad parece correr de la productividad a las exportaciones y no al revés, como generalmente se cree. En otras palabras, las empresas eficientes parecen autoseleccionarse para el mercado de exportación, más que derivar beneficios tecnológicos de las exportaciones.[5]

Segundo, según los trabajos más cuidadosos acerca de la relación entre liberalización comercial y crecimiento entre países, no se encuentra una clara relación entre ambas (Rodríguez y Rodrik, 2001). La razón de ello, en nuestra opinión, es que el libre comercio puede o no contribuir al crecimiento dependiendo de la estructura de ventajas comparativas estáticas que tenga una economía en un momento dado y el potencial dinámico de esa estructura. Recientes modelos de crecimiento endógeno

[5] Véanse Aw *et al.* (2000), Bernard y Jensen (1995, 1998), y Clerides *et al.* (1998). Nótese que la bibliografía anterior basada en regresiones con datos sobre diversos países, que trata de las relaciones entre exportaciones y crecimiento, no obtuvo resultados concluyentes. Para una revisión de esa bibliografía, véase Edwards (1993).

han formalizado viejas ideas sobre la protección a la industria naciente, mostrando que si el comercio promueve o no el crecimiento depende de si los estímulos de las ventajas comparativas empujan a la economía a asignar más recursos a sectores con rendimientos crecientes a escala y externalidades de conocimiento, o si impiden el desarrollo de tales actividades (Feenstra, 1990; Grossman y Helpman, 1991; Matsuyama, 1992; Rodríguez y Rodrik, 2001). En otras palabras, el libre comercio puede promover modelos más o menos dinámicos de especialización dependiendo de la dotación actual de factores de una economía.

A primera vista, la naturaleza de las exportaciones de México debió haber generado un crecimiento más rápido. En efecto, Hausmann *et al.* (2005a) muestran que el nivel de sofisticación tecnológica de las exportaciones de un país, en relación con su ingreso per cápita, predice bien el subsecuente crecimiento de dicho país, y es claro, a partir de sus resultados, que México tiene un nivel relativamente alto de sofisticación en su canasta de exportación, ciertamente más alto que otros países de América Latina con parecidos o más altos ingresos per cápita (Chile y Argentina, por ejemplo). México adquirió ventajas comparativas en la manufactura durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones, a diferencia de muchos países de América del sur que mantuvieron ventajas comparativas, básicamente, en bienes primarios. A raíz de ello, México se ha integrado a la economía internacional como exportador no sólo de petróleo, sino también de manufacturas, tanto intensivas en trabajo (confección y ensamble de productos electrónicos) como de intensidad tecnológica media y alta (automóviles e industrias metalmecánicas). Así, como vimos en el capítulo VII, la participación de las manufacturas en el total de las exportaciones subió de menos de 20% a principios de los ochenta a casi 80% actualmente, a expensas de la exportación de petróleo, la cual cayó de más de 66% del total a principios de los ochenta a menos de 20% actualmente (gráfica VII.2). Esta transformación es significativa en el contexto internacional. Hoy en día, la participación de manufacturas en el total de las exportaciones es más alta en México que en varios países de América Latina y del Este de Asia (cuadro IX.5). Más aún, como se analizó en el capítulo VII, la participación de las exportaciones de alta

CUADRO IX.5. *Composición de la exportación de mercancías (en porcentajes del total)*

	Argentina	*Brasil*	*Chile*	*Indonesia*	*Corea*	*Malasia*	México	*Tailandia*
Manufacturas								
1980	23.2	37.2	9.1	2.3	89.6	18.8	*11.9*	25.0
1993	31.9	58.9	16.5	53.1	93.1	69.7	*74.6*	71.1
2006	32.0	50.8	11.1	44.7	89.5	73.7	*76.0*	76.0
Agricultura[a]								
1980	71.2	50.3	24.9	21.7	8.8	46.0	*14.7*	57.1
1993	57.4	28.4	38.3	15.0	3.8	18.1	*8.5*	25.8
2006	46.4	28.7	20.5	18.1	1.6	9.7	*5.8*	16.6
Minerales y petróleo[b]								
1980	5.7	11.2	65.4	75.8	1.3	34.9	73.3	13.9
1993	10.7	12.3	43.3	31.9	3.0	11.5	*16.5*	1.6
2006	20.2	18.5	66.4	37.2	8.5	15.1	*17.9*	6.2

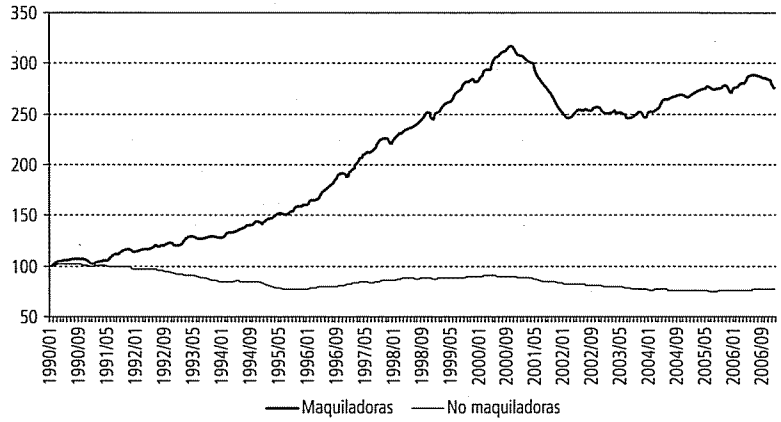
[a] Exportaciones de alimentos y materias primas agrícolas.
[b] Exportaciones de minerales, metales, y petróleo.
FUENTE: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

tecnología ha ido creciendo a lo largo del tiempo y, hoy en día, se mantiene alrededor de 20 por ciento.

Sin embargo, los datos examinados en el capítulo VII levantan serias dudas acerca de la habilidad de la presente estructura industrial para generar un alto y sostenido crecimiento. La contraparte de los procesos de especialización comercial intra-empresa e intra-industria,[6] es que muchos, si no es que la mayoría, de los sectores y empresas exportadoras, si bien dinámicos, no tienen eslabonamientos internos adecuados o los han visto debilitados en las décadas pasadas. Las consecuencias han sido negativas para la balanza comercial y los efectos de las exportaciones en el crecimiento. Más aún, la fragilidad del modelo de producción industrial y especialización comercial de México va más allá de la falta de eslabonamientos internos en las actividades orientadas a la exportación y de la dependencia de la demanda de exportación respecto de la actividad económica de Estados Unidos. En efecto, la creciente importancia de las industrias intensivas en importaciones —las maquiladoras— en actividades de exportación es motivo de preocupación por otras razones. Tal como lo apunta el Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2002), las estadísticas que muestran una participación importante de las exportaciones de manufacturas con media y alta intensidad tecnológica en los países en desarrollo son engañosas. La mayor parte de la tecnología de estas manufacturas está, de hecho, incorporada en los componentes producidos en los países tecnológicamente avanzados, en tanto que los países en desarrollo están solamente implicados en el ensamblaje de dichos componentes, caracterizado por baja sofisticación tecnológica, uso de trabajo poco calificado, poco valor agregado, y baja y estancada productividad del trabajo. Es el caso de la mayor parte de los segmentos de la industria maquiladora que, como hemos visto, ha aumentado sustancialmente su importancia en el empleo y exportaciones de la manufactura mexicana. Dado que estas industrias se caracterizan por su bajo potencial de crecimiento de la productividad, la contraparte es su alta capacidad de absorción de empleo. La persistente apreciación del tipo de cambio real en el pasado reciente, ha llevado a una reducción de los márgenes de ganancia en estas actividades a medida que los salarios en México, medidos en dólares estadunidenses, han tendido a crecer. Esto, junto con la intensificada competencia de China y la desaceleración de la economía de Estados Unidos a principios de la década de 2000 puso un freno a la expansión de la capacidad productiva y la producción de este sector maquilador y llevó a una brusca caída del empleo, iniciada en el tercer trimestre del 2000, de la cual no se ha recuperado aún la industria (gráfica IX.1). Sin crecimiento de la productividad, la industria maquiladora constituye un sector que sólo se puede expandir sobre la base de bajos salarios. Dada la tendencia de los salarios a aumentar en otros sectores junto con mejoras en la productividad, la capacidad de las maquiladoras para atraer recursos del resto de la economía requeriría una continua subvaluación de la moneda.

[6] Dentro de la manufactura, el componente más dinámico antes y después del TLCAN está asociado con el comercio intraindustria e intraempresa, incluyendo particularmente la industria maquiladora. La participación del comercio intraindustrial (muy relacionado con las maquiladoras) en el sector manufacturero se incrementó de 62.5% en 1988-1991 a 73.4% entre 1996 y 2000 (OCDE, 2002).

GRÁFICA IX.1. *Empleo en la industria maquiladora y no maquiladora, 1990-2006.*



NOTA: Índices enero de 1990 = 100. El empleo en las no maquiladoras está basado en la Encuesta Industrial Mensual.
FUENTE: INEGI, Banco de Información Económica.

Ésta es, tal vez, la razón principal, junto con la desintegración de los eslabonamientos productivos hacia atrás y hacia adelante que ha acompañado al muy rápido crecimiento de las importaciones desde el inicio de la liberalización comercial, el porqué el patrón de especialización de México no ha sido particularmente dinámico. En cierta forma, la economía de México está atrapada entre la pérdida de ventajas comparativas en la manufactura intensiva en trabajo, frente a países con menores costos de la mano de obra, y la incapacidad de adquirir ventajas comparativas en bienes con mayor intensidad de capital humano y tecnología, producidos por los países con un alto ingreso per cápita.

El comportamiento de la productividad: ¿culpable de la caída del crecimiento?

En los ejercicios de contabilidad que descomponen la tasa de crecimiento del PIB en las contribuciones de la acumulación de factores y del crecimiento de la productividad total de los factores (PTF), resulta que el lento crecimiento de México desde principios de los ochenta es atribuible a un débil comportamiento de la PTF.[7] Un ejercicio reciente (Faal, 2005) encontró, por ejemplo, que cerca de dos tercios de la caída de la tasa de crecimiento del PIB (una reducción de 3.9 puntos porcentuales, comparando 1980-2003 con 1960-1979) se explica por el menor impulso de la PTF que, de hecho, ha disminuido a una tasa de 0.5% por año de 1980 a 2003 (cuadro IX.6). Estos resultados son congruentes con los de otros ejercicios de desagregación (Bergoeing *et al.*, 2002; Bosworth, 1998; Santaella, 1998; Banco Mundial, 2000). Desde este punto de vista el lento proceso de desarrollo se debe a la debilidad en el crecimiento de la productividad que es a su vez atribuida, sin que se ofrezca ninguna prueba, a que las reformas de mercado están incompletas o a la falta de una segunda generación de reformas estructurales (en las áreas de energía, mercado de trabajo o sistema legal).

[7] De manera más general, el crecimiento de la PTF es visto como una "fuente de crecimiento" mayor en los ejercicios de contabilidad del crecimiento (véase, por ejemplo, Easterly y Levine, 2001). También se ha vuelto común atribuir la

Cuadro IX.6. *Fuentes del crecimiento*

	1960-1979	*1980-2003*	*1996-2003*
Crecimiento del PIB real	6.5	2.6	3.5
	Tasas de crecimiento de los factores (en por ciento)		
Capital	6.1	3.4	3.8
Trabajo	3.6	3.0	2.4
PTF	2.1	–0.5	0.7
	Contribuciones de los factores (en puntos porcentuales)		
Capital	2.0	1.1	1.2
Trabajo	2.4	2.0	1.6
PTF	2.1	–0.5	0.7

Fuente: Faal (2005).

Los ejercicios de descomposición del crecimiento en los cuales se basan estas afirmaciones tienen varias limitaciones pero no es nuestro propósito abordar aquí este tema (véanse Cripps y Tarling, 1973; Felipe y McCombie, 2006; Kaldor, 1966; Lavoie, 1992). Lo que pretendemos, sin embargo, es mostrar el error de estas interpretaciones en el caso de México usando un ejercicio de descomposición diferente.

Consideremos un ejercicio de desagregación sectorial del crecimiento de la productividad. El marco analítico se discute en Ros (1995) y muestra el cambio absoluto de la productividad del trabajo para la economía en su conjunto, en un periodo dado, dividido en cuatro componentes:[8]

1. El cambio debido a un incremento de la productividad en la agricultura (ponderado por la participación inicial de este sector en el empleo total).

diferencia de ingresos que separa a los países desarrollados de los que están en vías de desarrollo principalmente a diferencias en niveles de productividad, o sea, a diferencias en la eficiencia con que los factores disponibles son usados en la producción (en lugar de diferencias en el acervo de factores productivos) (véanse Hall y Jones, 1999; Helpman, 2004; Klenow y Rodríguez-Clare, 1997; y para el caso mexicano, Bazdresch y Mayer, 2006).

[8] La descomposición es una aproximación que supone, como es frecuentemente el caso, que el diferencial de productividad entre industria y servicios es tan pequeño que puede ser ignorado.

CUADRO IX.7. *Fuentes del crecimiento de la productividad del trabajo en la economía mexicana (puntos porcentuales)*

	1950-1981	*1981-2005*	*1994-2005*
Contribuciones de			
Agricultura	0.8	0.1	0.2
Industria	0.7	0	0.4
Servicios	1.2	–0.7	0.2
Reasignación del trabajo	2.7	0.3	0.4
Total	5.4	–0.2	1.1
Tasas anuales de crecimiento de la productividad			
Agricultura	2.9	1.2	2.7
Industria	2.3	0	1.1
Manufacturas	2.4	0.6	1.9
Servicios	1.6	–1.2	0.3
Total	3.2	–0.2	1.1

FUENTE: Con base en datos de empleo y del valor agregado a precios constantes de 1993 de Timmer y De Vries (2007).

2. El cambio debido a un incremento en la productividad de la industria (ponderado por la participación inicial de este sector en el empleo total).
3. El cambio debido al incremento en la productividad de los servicios (ponderado por la participación inicial de este sector en el empleo total).
4. El cambio debido a la reubicación de la mano de obra de la agricultura, con baja productividad relativa, hacia la industria y los servicios con niveles más altos de productividad (ponderado por el diferencial de productividad al final del periodo entre la industria y los servicios, por un lado y, por el otro, la agricultura).

El cuadro IX.7 muestra los resultados del ejercicio para 1950-1981, 1981-2005 y 1994-2005, junto con las tasas anuales de crecimiento de la productividad en cada uno de los tres sectores y para la economía en su conjunto. Para facilitar la comparación entre los periodos, el aumento total, así como los cuatro componentes, se presentan como un aumento porcentual promedio anual sobre el nivel de la productividad en el año inicial (es decir, como la contribución total dividida por la productividad

en el año inicial y por el número de años dentro de cada periodo). Cada componente puede verse entonces como una tasa promedio de crecimiento, la suma de las cuales es igual al aumento porcentual promedio de la productividad para la economía en su conjunto.[9]

Como se muestra en el cuadro, en el periodo de 1950-1981 las cuatro fuentes de crecimiento hicieron una contribución positiva al incremento total de la productividad. Particularmente significativo fue el efecto de la reubicación del trabajo (que explica la mitad del crecimiento de la productividad) derivado de la fuerte expansión de la participación en el empleo de la industria y los servicios y del alto diferencial de productividad entre, por un lado, la industria y los servicios y, por el otro, la agricultura.

La caída en el crecimiento de la productividad para el periodo de 1981-2005 (de 5.6 puntos porcentuales) se debió, fundamentalmente, a la caída de la productividad en el sector servicios. Esta reducción actuó sobre el incremento de la productividad de la economía en su conjunto a través de dos mecanismos. Primero, mediante la caída de la contribución directa de los servicios (de casi dos puntos porcentuales) al incremento en la productividad, una reducción mucho mayor que la de la agricultura o la de la industria durante ese periodo. Este cambio en la contribución directa de los servicios fue el resultado de la reducción absoluta de la productividad en este sector (a una tasa anual de 1.2%), el único sector que registró una caída absoluta en la productividad. Además, la caída en la productividad de los servicios hizo una contribución indirecta a la desaceleración de la productividad al reducir fuertemente el diferencial de productividad con la agricultura (en contraste, el diferencial de productividad entre la industria y la agricultura permaneció relativamente estable). Esto es lo que explica, en gran medida, la sustancial reducción del efecto de la reubicación del trabajo (lo cual, como vimos, pondera el incremento del empleo

[9] Lo último no es, sin embargo, la tasa compuesta de crecimiento de la productividad (también mostrada en el cuadro IX.7) ya que se estima como un porcentaje del nivel inicial de la productividad (y así sólo coincidirá con la tasa de crecimiento para periodos de un año).

en la industria y los servicios por el diferencial de productividad con la agricultura en el año final del periodo).[10]

Al parecer, lo que sucedió es, simplemente, que la economía fue incapaz de absorber a los nuevos participantes en la fuerza de trabajo en los sectores de alta productividad y, por lo tanto, la fuerza de trabajo en expansión encontró su ubicación en las actividades de baja productividad del sector servicios, donde además puede haber caído el número de horas trabajadas por trabajador. Esto incrementó, simultáneamente, la participación en el empleo de los servicios y redujo el producto medio por trabajador en este sector.[11] En otras palabras, lo que explica la fuerte desaceleración de la productividad es el incremento masivo del subempleo en el sector terciario de la economía que se reflejó también en la bien documentada caída en la participación del empleo asalariado en el total de la fuerza de trabajo y en el incremento en el tamaño del sector informal, compuesto principalmente por las actividades de baja productividad del sector servicios (Bosworth, 1998; OCDE, 2003).

El mensaje de este ejercicio es que el deterioro en el desempeño de la productividad de la economía mexicana desde 1980 tiene que interpretarse como una consecuencia endógena de la lenta expansión económica. Fue el lento crecimiento de la economía lo que explica el decepcionante comportamiento de la productividad. ¿Quién cree realmente que el derrumbe de la productividad en el sector servicios de la economía es la causa, en lugar de la consecuencia, del lento crecimiento de la economía desde 1982?[12]

[10] El papel dominante del sector servicios en el declive del crecimiento de la productividad después de 1982, también fue documentado en otros estudios (véanse Bosworth, 1998; Escaith, 2006).

[11] Véase también el cuadro IX.1. Este fenómeno probablemente se revelaría más claramente si hubiéramos podido ajustar la productividad por horas trabajadas o si hubiéramos podido desagregar el sector servicios a un nivel alto. En ese caso, el ejercicio de descomposición probablemente mostraría que la caída en el producto por trabajador en el sector servicios es el resultado de un incremento de la participación en el empleo de las actividades de baja productividad en el sector servicios y un declive en las horas trabajadas.

[12] La evidencia de estudios transversales de países también apunta a la endogeneidad del crecimiento de la PTF. Esta evidencia muestra una fuerte y positiva relación entre la tasa de inversión en maquinaria y equipo y la tasa de crecimiento de la PTF, así como una relación positiva entre el crecimiento de la PTF y la tasa de intensificación de capital (véase, por ejemplo, de Long y Summers, 1991). Si el crecimiento de la PTF es un proceso autónomo de cambios desincorporados en la eficiencia técnica, ¿por qué debería estar correlacionado positivamente con la tasa de acumulación de capital menos el crecimiento de la fuerza de trabajo? Y si el crecimiento de la PTF refleja el papel de la reasignación de la fuerza de trabajo, el progreso técnico incorporado, los rendimientos crecientes a escala y el aprendizaje en la práctica, entonces, por supuesto, no puede verse como un factor separado, independiente de la acumulación de capital, en la determinación del crecimiento económico.

Formación de capital humano y lento crecimiento

¿Es un lento proceso de formación de capital humano responsable de la desaceleración del crecimiento? ¿Ha sido la acumulación de capital humano una restricción crucial al proceso de crecimiento? Creemos que hay tres razones del porqué las respuestas a estas preguntas son negativas. Primero, durante las décadas de lento crecimiento, México continuó registrando una rápida mejoría en los indicadores de educación y salud. Tal como se muestra en el cuadro IX.8 las matrículas continuaron subiendo en los niveles de educación secundaria y terciaria y las relaciones alumnos por maestro, ayudadas por la transición demográfica y por la reducción en la tasa de dependencia, han venido cayendo desde 1980, precipitándose en el caso de la educación primaria. El analfabetismo ha continuado decreciendo, en tanto que los años promedio de escolaridad subieron de 4.6 en 1980 a 8.6 en 2005. La tasa anual de crecimiento de los años promedio de escolaridad se incrementó de 1.4% en 1940-1980 a 2.3% en 1980-2005 (cuadro A.3). Tampoco existen pruebas en los indicadores de que la educación en México se haya rezagado con respecto al resto del mundo (como es el caso del PIB per cápita). Como porcentaje del promedio mundial, la matrícula a nivel de secundaria creció entre 1993 y 2003 de 100 a 122%, en tanto que a nivel de educación superior la matrícula permaneció constante en 92% (Presidencia de la República, 2006). En 2005, 16% de los mexicanos entre 24 y 35 años de edad poseían un grado universitario y México había sobrepasado a la mayoría de los países de América Latina en términos de la fracción de sus habitantes con grado universitario (Haber *et al.*, 2008). De manera similar, como vimos en el capítulo VIII

CUADRO IX.8. *Indicadores de educación*

	Tasa de matrículas brutas (%)			*Estudiantes por maestro*				
Año	*Primaria*	*Secundaria*	*Terciaria*	*Primaria*	*Secundaria*	*Terciaria*	*Años de escolaridad*	*Tasa de analfabetismo (%)*
1950	53	3	2	nd	nd	nd	nd	35
1960	92[a]	17[a]	3	50	11.8	7.3	nd	35
1970	106	23	5	47.7	16.3	10.8	3.4	26
1980	120	49	14	39.1	18	12.7	4.6	17
1990	114	53	15	30.5	17.9	9.4	6.6	13
2000	113	75	21	26.7[b]	17.4[b]	9.7[b]	7.3[c]	8.8

n.d. = no disponible
[a] 1965
[b] 2002
[c] 8.1 en 2005
FUENTES: Matrículas: Reimers (2006), basado en diferentes fuentes. Estudiantes por maestro: Santaella (1998) para 1960 y 1970; INEGI (2006) para 1980-2002. Años promedio de escolaridad (población de 15 o más años): cuadro A.3. Tasa de analfabetismo: Reimers (2006), basado en diferentes fuentes.

CUADRO IX.9. *Porcentaje de jóvenes (15 a 29 años de edad) por nivel educacional en ocupaciones de baja productividad*[a]

Años de escolaridad	*1989*	*2002*
0-3	41.2	38.9
4-7	31.2	36.9
7-9	18.1	30.6
10-12	15.2	21.5
13 o más	6.8	9.3

[a] Incluye a los autoempleados no profesionales, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores domésticos.
FUENTE: INEGI (1999b).

(cuadro VIII.4) la esperanza de vida ha continuado subiendo: de 67.7 años en 1980-1985 a 73.4 en 2000-2005. Si el lento crecimiento se atribuye a la falta de formación de capital humano, ¿cómo podemos explicar que una fuerza de trabajo más preparada y sana produzca, hoy en día, menos producto por trabajador que en 1980?

Segundo, existen signos indudables de que el lento crecimiento ha restringido el empleo de capital humano en la producción, en lugar de lo contrario. De hecho hay dos tendencias preocupantes en el mercado de trabajo de México. Uno es el porcentaje creciente de jóvenes empleados en actividades de baja productividad en el sector informal entre 1989 y 2002 en los grupos con niveles relativamente altos de educación (con 10 a 12 años de escolaridad y 13 y más años de escolaridad), con un incremento de casi 40% en el caso del segundo grupo (cuadro IX.9).[13] Además, las tasas de desempleo juvenil también han subido para los grupos con niveles más altos de educación, más que duplicándose en el caso de la gente joven con 13 y más años de escolaridad (cuadro IX.10). De hecho, estos grupos son los únicos para los cuales ha crecido la tasa de desempleo. Estas tendencias sugieren que los jóvenes con mayor preparación no encuentran trabajos apropiados a su calificación.

Tercero, si la formación de capital humano no ha sido más rápida, esto se debe atribuir, parcialmente, al propio lento cre-

[13] Estamos agradecidos con Jurgen Weller por proveer los datos de los cuadros IX.9 y IX.10.

CUADRO IX.10. *Tasas de desempleo de jóvenes (15 a 29 años de edad) por nivel educacional*

Años de escolaridad	*1989*	*2002*
0-3	2.3	2.2
4-6	5.4	5.3
7-9	7.1	5.2
10-12	4.4	5.7
13 o más	4.5	9.5

FUENTE: INEGI (2003).

cimiento de la economía. Una comparación entre México y Corea del Sur ilustra este punto (Birdsall *et al.*, 1995). En 1970, el gasto público en educación básica por niño en edad escolar era sólo ligeramente más alto en Corea que en México. Dos décadas después, México tenía 25% del nivel de Corea, la matrícula en educación secundaria era la mitad del nivel de Corea, y la brecha en las matrículas en educación terciaria se había ensanchado aún más (39% contra 15%). La política de gasto público no explica esta divergencia: de hecho, a mediados de los setenta, después de una expansión en la primera mitad de esa década, el gasto en educación básica como porcentaje del PIB alcanzó, temporalmente, niveles más altos en México que en Corea. La explicación de las crecientes brechas está en que el PIB de Corea creció a una tasa anual de 9.6%, comparado con 3.5% en México. Esta diferencia en la tasa de crecimiento significa que, con el mismo porcentaje del PIB invertido en educación, los recursos que Corea invirtió en dicho rubro crecieron a una tasa mucho mayor que en México.[14]

Esto no significa que todo está bien en el sistema educativo de México. Uno de los mayores problemas es que la calidad de la educación primaria es, en promedio, muy baja, especialmente en las áreas rurales pobres. Una prueba llevada a cabo por el Programa de Evaluación Internacional de los estudiantes de la OCDE (PISA) que se realizó en 2003 para más de un cuarto de millón de estudiantes en 41 países, coloca a México en el lugar 38 para el promedio de las tres áreas del conocimiento (matemáticas, lectura, ciencias y solución de problemas) (OCDE, 2003). En matemáticas, México quedó en la última posición con 375 puntos, muy por debajo de los primeros lugares, Corea y Finlandia (550 puntos). Más aún, el resultado de esta prueba mostró que sólo un tercio del grupo de estudiantes de 15 años tenía habilidades básicas adecuadas en matemáticas. Un segundo problema importante es que la tasa de deserción es muy alta a nivel de secundaria, con el resultado de que en 2003 sólo 25% de la población entre 25 y 34 años había terminado dicho nivel. Esta tasa es muy baja comparada no sólo con los países desarrollados, sino también con los otros países de América Latina (Haber *et al.*, 1998).

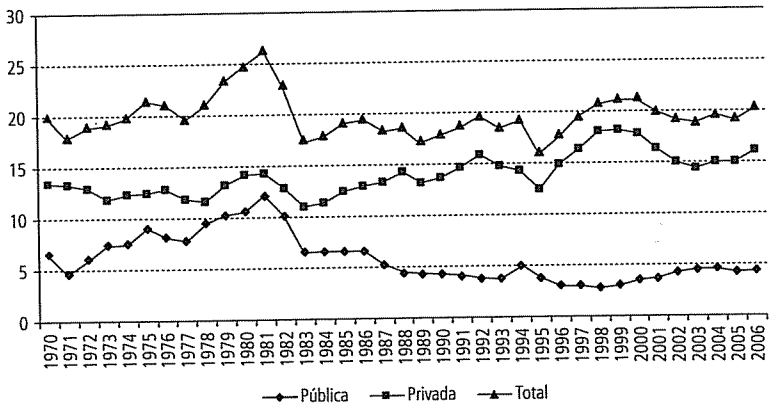
[14] La transición demográfica que comenzó antes en Corea que en México también desempeñó un papel en esto, lo que explica por qué, durante las dos décadas, el número de niños en edad escolar se incrementó en 60% en México mientras decreció 2% en Corea.

BAJA INVERSIÓN, LENTO CRECIMIENTO

¿Qué pasa entonces? El factor decisivo en la caída de la tasa de expansión económica de México parece haber sido simplemente el débil comportamiento de la inversión. Tal como se muestra en el cuadro IX.6, la tasa de acumulación de capital disminuyó de 6.1% por año a 3.8% entre 1960-1979 y 1996-2003 (siendo sólo de 3.4% para el periodo 1980-2003). La incapacidad de alcanzar una rápida formación de capital —después de años de contracción durante la crisis de la deuda— ha reducido la expansión del empleo en los sectores de alta productividad y la modernización de la capacidad productiva, mientras que, al mismo tiempo, se restringió el crecimiento de la demanda agregada.

Este débil desempeño resulta evidente en la evolución de la inversión fija como proporción del PIB (gráfica IX.2). Durante los setenta y principios de los ochenta esta tasa de inversión osciló con el ciclo económico, entre 18 y 26.4%, creciendo rápidamente hacia finales del periodo, alcanzando el punto histórico más alto en 1981, en el contexto de elevadas tasas de crecimiento asociadas con el auge petrolero. Con la crisis de la deuda, la tasa de inversión cayó drásticamente en 1982-1983, alcanzando un nivel de 17.6% en 1983, alrededor de nueve puntos porcentuales por abajo del valor máximo de 1981, manteniéndo-

GRÁFICA IX.2. *Inversión fija como fracción del* PIB *(porcentajes).*



NOTA: Basado en valores a precios corrientes de la inversión y el PIB.
FUENTE: INEGI, Banco de Información Económica.

dose entre 17 y 19% durante la década perdida de los ochenta y principios de los noventa. Con la crisis y recesión de 1995, cayó más de tres puntos porcentuales, llegando a 16.1%. A pesar de la expansión que siguió, para 2004-2007 se encontraba en 20%, todavía muy por abajo del nivel de 1980-1981. ¿Cuáles fueron las causas de este decepcionante comportamiento de la inversión?

La incapacidad de la tasa de inversión para recobrar su nivel anterior a la crisis de la deuda no debe atribuirse a una débil inversión extranjera directa (IED). A pesar del letargo en su comportamiento desde 2002 (cuando la IED empezó a decaer como porcentaje del PIB), el supuesto de que las reformas de mercado, la desregulación de la IED y las privatizaciones en particular, y el TLC incrementarían de manera significativa la IED ha sido validado por los acontecimientos como ya se discutió en el capítulo VII. En efecto, la IED pasó de alrededor de 12000 millones de dólares en 1991-1993 a más de 46000 millones de dólares en 2003-2005 (INEGI, Banco de Información Económica), incremento que, como proporción de la inversión fija total, pasó de 6.7% en 1991-1993 a 11.8% en 2002-2004 (Banco Mundial, World Development Indicators). El comportamiento es notable en el contexto internacional. De acuerdo con Palma (2005), en los años noventa el sector manufacturero de México atrajo dos veces más IED que los sectores manufactureros de Brasil, Argentina y Chile combinados.

CUADRO IX.11. *Tasas de inversión fija (como proporción del* PIB*)*

	1979-1981	*2004-2007*	*Diferencia*
Total	24.9	20.0	–4.9
Inversión privada	13.9	15.6	1.7
Inversión pública	11.0	4.4	–6.6

NOTA: Basado en valores a precios corrientes de la inversión y el PIB.
FUENTE: INEGI. Cuentas Nacionales de México

El determinante más fuerte de la caída de la tasa de inversión es el retiro de la inversión pública. Tal como se aprecia en el cuadro IX.11 (véase también la gráfica IX.2), en tanto la inversión fija total cayó en 4.9 puntos porcentuales del PIB entre 1979-1981 y 2004-2007,[15] la inversión pública bajó aún más (derrumbándose 6.6 puntos porcentuales). Si es que existen efectos de desplazamiento o de atracción de la inversión pública sobre la inversión privada es tema de controversia (para puntos de vista opuestos, véanse Lachler y Aschauer, 1998, quienes encuentran un efecto parcial de desplazamiento, y Ramírez, 2004, que encuentra un importante efecto de atracción). Existe, sin embargo, consenso en el hecho de que, de existir efectos de desplazamiento, éstos son en el peor de los casos parciales, esto es, un incremento en la inversión pública aumenta la inversión total más que desplazar una cantidad igual de inversión privada. De aquí se desprende que la caída de la inversión pública es parcialmente responsable por la caída de la tasa de inversión total y puede, inclusive, tener un efecto adverso sobre la inversión privada (si predomina el efecto de atracción).

La reducción de la inversión pública tuvo que ver, parcialmente, con las privatizaciones pero también con el tipo de ajuste fiscal que siguió después de la crisis de la deuda, como se analizó en el capítulo VI. Tal como lo muestran Giugale *et*

[15] La caída de la inversión no residencial (maquinaria y equipo y construcción no residencial) parece haber sido mayor en tanto que la construcción residencial incrementó su participación en la inversión total (véanse capítulo VII y Moguillansky y Bielschowsky, 2001).

al. (2001), hay una estrecha correlación desde 1980 entre las reducciones del déficit fiscal y la caída de la inversión pública (el coeficiente de correlación entre los dos es de 0.82 entre 1980-1997). La inversión en infraestructura, la cual tiene el mayor potencial para afectar el crecimiento de la productividad y de la inversión privada, ha sufrido en esta contracción. Para principios de los años 2000, México era el último, entre las economías grandes de América Latina, en inversión en infraestructura como fracción del PIB y esto se aplica a ambas, inversión pública y privada (Calderón y Servén, 2004). La disminución en la inversión en infraestructura ocurrió en la construcción de carreteras, abastecimiento de agua y electricidad. Sólo en el caso de las telecomunicaciones hubo una recuperación en los noventa. Sin embargo, aun en este caso, México está, hoy en día, atrás de otros países de América Latina, como Brasil y Chile, que en 1980 estaban detrás de México.

La apreciación del tipo de cambio real en 1988-1994 y después de 2000 actuó en forma adversa en la inversión en la manufactura y, en general, en el sector de los bienes comerciables. Aunque la apreciación del tipo de cambio real puede impulsar la inversión fija en los países en desarrollo, al bajar los precios relativos de la maquinaria y equipos importados, también modifica los precios relativos a favor de los sectores de bienes no comerciables, reduciendo las ganancias del sector de bienes comerciables e inhibiendo la capacidad de acumulación en estas actividades. Existen pruebas suficientes (Ibarra 2006) de que el efecto neto sobre la rentabilidad de la inversión es adverso y muy significativo en el caso mexicano. El cuadro IX.12 muestra la composición de la IED en periodos alternativos de subvaluación y sobrevaluación y revela la conexión entre inversión en manufacturas y el tipo de cambio real. Como puede verse en el cuadro, los periodos de depreciación de la moneda y subvaluación (1982-1990 y 1995-1999) estuvieron asociados con una composición de la IED fuertemente sesgada hacia el sector industrial (donde una fracción preponderante de la inversión tiene lugar en la manufactura). En contraste, los periodos de sobrevaluación (1991-1994 y 2000-2007) tuvieron una composición de la inversión en contra de las manufacturas y a favor de los bienes no comerciables (comercio y servicios).

CUADRO IX.12. *Composición de la inversión extranjera directa en periodos de subvaluación y sobrevaluación del tipo de cambio real*

Sector/Periodo	*1982-1990*	*1991-1994*	*1995-1999*	*2000-2007*
Primario	1.6	1.6	1.3	1.7
Industrial	61.0	41.5	62.5	48.1
Comercio y servicios	37.5	57.0	36.3	50.2
Tipo de cambio real	100.5	81.7	93.8	70.5

FUENTE: INEGI, Banco de Información Económica.

Un tercer factor que restringió la tasa de inversión tuvo que ver con las reformas mismas que tuvieron como objetivo explícito eliminar todo tipo de incentivos de política industrial, incluyendo medidas para promover la inversión interna, tanto agregada como en sectores específicos. No hubo ningún intento para orientar el gasto interno hacia la inversión en lugar del consumo. La eliminación de los incentivos sectoriales tuvo un impacto adverso especialmente fuerte en la inversión en manufacturas, dado que el sector manufacturero había sido, tradicionalmente, el más favorecido bajo el modelo previo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización liderada por el Estado. Los efectos adversos redujeron la tasa de retorno en la manufactura lo que, a su vez, redujo la inversión.

La falta de financiamiento bancario para actividades productivas ha sido un factor adicional que ha venido restringiendo la inversión en años recientes. Según cifras del Banco de México, los créditos de los bancos comerciales al sector privado no financiero disminuyeron dramáticamente desde 1995. Por ejemplo, a finales de 1995 el saldo vigente era equivalente a 49.7% del PIB y a finales de 2000 era de 20% del PIB. Si bien se ha recuperado hasta cierto punto desde entonces, a finales de 2007 era de 25% del PIB. Si nos concentramos en los préstamos de los bancos de desarrollo y locales a las empresas privadas —esto es, excluyendo préstamos a la vivienda y al consumo del sector personal—, el colapso de la intermediación financiera es aún más dramático. En tanto a finales de 1995 el saldo vigente

era equivalente a 35% del PIB, a finales de 2000 había caído a 21.2%, y a finales de 2007 era todavía más bajo (18% del PIB). Estas proporciones están muy por debajo de las de los países de la OCDE y están al nivel de los más bajos de América Latina. De hecho, el tamaño del sistema bancario de México como porcentaje del PIB era inferior en 2005 a los de Nicaragua, Honduras y Guatemala (Haber *et al.*, 2008). Así, el sistema de la banca comercial privatizada en México, especialmente después de la crisis financiera de 1994-1995, ha sido incapaz de proveer de créditos suficientes para propósitos productivos a la mayor parte de las empresas mexicanas. De esta manera, con la excepción de algunos pocos conglomerados que tienen fuertes lazos con los mercados internacionales de crédito, la gran mayoría de las empresas mexicanas —especialmente las pequeñas y medianas— ha enfrentado un agudo racionamiento del crédito bancario que las ha llevado a depender de sus proveedores para financiarse (Haber, 2005). Más aún, la restricción del crédito ha empeorado con el tiempo. Por ejemplo, en tanto 29% de las empresas pequeñas obtuvieron capital de los bancos en 1998, en 2000 sólo lo lograron 18%. Este modelo de contracción en el acceso a los bancos es similar en el caso de las empresas medianas y grandes (Haber *et al.*, 2008).

En suma, nuestro argumento es que el determinante próximo de la baja tasa de crecimiento de México, desde principios de los ochenta, es la reducida tasa de inversión y son cuatro los factores que restringen la inversión: el bajo nivel de la inversión pública (especialmente en infraestructura), un apreciado tipo de cambio real durante la mayor parte del periodo a partir de 1990, el desmantelamiento de la política industrial durante el periodo de reforma, y la falta de financiamiento bancario. El primer factor contribuyó directamente a una lenta tasa de formación de capital en el sector público y, posiblemente, también en el sector privado. El segundo y tercero afectaron la rentabilidad de la inversión privada, especialmente en el sector manufacturero, con graves efectos sobre el proceso de desarrollo económico. El cuarto ha impedido la realización de proyectos de inversión potencialmente rentables.[16]

[16] Vale la pena subrayar que nuestro hincapié en la tasa de inversión es congruente con la bibliografía empírica sobre el crecimiento económico, donde en muestras amplias de países, la tasa de inversión aparece como el determinante sistemático y estadísticamente significativo del crecimiento (Levine y Renelt, 1992; también véase Long y Summers, 1991, en cuanto al papel de la inversión en maquinaria y equipo).

¿Errores de interpretación liberales en el cambio de siglo?

Con estabilidad macroeconómica alcanzada (estrechamente definida en términos de inflación baja y déficit fiscales pequeños), el punto de vista dominante, en el gobierno y las instituciones financieras internacionales, es que los problemas de crecimiento y empleo son atribuibles a una insuficiente liberalización. En una "permanente huida hacia el futuro", esta orientación recomienda mayores reformas de mercado frente a cualquier dificultad que presente el comportamiento económico. Así, reformas estructurales en el área fiscal, en el sector energético y en el mercado de trabajo, en particular, se consideran como las mayores tareas para impulsar el desarrollo y como las condiciones claves para reiniciar un alto y sostenido crecimiento. A esto se suma una amplia lista de las llamadas reformas de segunda generación, desde los sistemas de educación y salud hasta el sistema judicial y legal (véase, por ejemplo, Werner *et al.*, 2006).

Consideramos que la agenda dominante entre los formuladores de política económica en gran medida pierde de vista lo esencial. Con relación a la reforma fiscal, ésta es ciertamente parte del esfuerzo necesario para movilizar recursos e incrementar la inversión pública y el gasto social, así como reducir la dependencia de los ingresos petroleros. Sin embargo, la administración de Vicente Fox se enfocó, sin éxito, a incrementar la base del impuesto al valor agregado eliminando las exenciones a los alimentos y medicamentos, esperando incrementar los ingresos fiscales en sólo dos puntos porcentuales del PIB. La reforma impositiva propuesta por la administración de Felipe Calderón, aprobada por la Cámara de Diputados en septiembre de 2007, aspiraba a incrementar los ingresos entre 2.5 y 3% del PIB. Piezas centrales de la reforma eran incrementar los impuestos a las empresas (una carga de 16.5% a la renta de las empresas después de deducciones que incluían entre otros conceptos

a las inversiones) y, en un intento de aumentar la recaudación en el sector informal, se estableció un impuesto de 2% a los depósitos en efectivo que excedieran 25 000 pesos mensuales. Aunque más ambiciosa que la fallida reforma fiscal de la administración de Fox, esta reforma reciente queda corta frente a lo que es necesario, ya que la esperada caída en el futuro de la producción y de los ingresos del petróleo pueden ser suficientes para cancelar sus efectos. Para disminuir, en forma significativa, la dependencia del Estado de los ingresos del petróleo y tener la capacidad para invertir en proyectos de infraestructura y gasto social, se requeriría un incremento en la carga fiscal del orden de ocho puntos porcentuales del PIB (Casar y Ros, 2004).

Por lo que se refiere a la reforma en el sector energético, las iniciativas recientes se han enfocado hacia la industria petrolera. En el momento de escribir el presente texto, se daba un acalorado debate sobre el futuro de Pemex y las propuestas de la administración de Calderón de privatizar parcialmente segmentos de la industria. Está claro que el crecimiento del país a mediano plazo depende de la urgente reforma de Pemex ya que, a menos de llevar a cabo pronto una considerable inversión en exploración, las reservas petroleras, la extracción y la exportación de México disminuirán fuertemente en los próximos 10 años.

Desde nuestro punto de vista, la reforma debiera enfocarse a las siguientes áreas. La primera es la apropiación y uso de las rentas petroleras ¿Cómo están siendo usadas? ¿Cuánto de estos recursos están asignados a Pemex para proyectos de inversión? Como es bien sabido la enorme brecha entre los costos de extracción y el precio de venta genera ganancias masivas a las compañías petroleras. En 2007, el costo promedio de extracción de un barril de petróleo era de alrededor de cuatro a cinco dólares frente a un precio de venta superior a los 80 dólares. Estos ingresos del petróleo han sido sistemáticamente captados por el Estado y en menor pero significativa medida por el partido en el poder y el sindicato de la paraestatal. En los pasados 10 años Pemex ha contribuido con 40% del total de los ingresos del Estado (8% del PIB). En 2007 alcanzó 584 millones de dólares antes de impuestos, pero pagó 583 millones por este concepto (Ibarra, 2008). Esta práctica ha transformado a Pemex en una

agencia recaudadora de impuestos, reduciendo en forma sustancial la capacidad de inversión para expandir o simplemente mantener su nivel de producción, sus actividades de exploración y sus reservas petroleras, socavando con ello su capacidad de convertirse en una empresa dinámica en el mercado internacional del petróleo y los petroquímicos. Más aún, su capacidad de innovación tecnológica también se ha visto drásticamente erosionada al decrecer los recursos fiscales, financieros y humanos asignados al Instituto Mexicano del Petróleo.

Un segundo aspecto se refiere al espacio de maniobra de la dirección de Pemex. Tal como está actualmente, la administración de Pemex se ve severamente limitada. Su director general y el consejo directivo carecen de independencia para tomar o implementar decisiones importantes en relación con proyectos de inversión, mecanismos de precios, planes de empleo y relaciones laborales. Todos estos aspectos necesitan ser revisados. En particular, la estrategia de subsidiar la gasolina para el transporte automotriz puede ayudar, temporalmente, a controlar la inflación pero, a la larga, va en contra de la necesidad de desarrollar una mayor eficiencia y un mejor efecto ambiental en las actividades industriales y de transporte.

Un tercer aspecto es el papel de Pemex en su inserción en la economía mundial y sus lazos con el resto de los sectores industriales del país. Desde la crisis de la deuda de 1982, México ha optado por acompañar su apuesta por una estrategia liderada por la exportación, con un plan de especialización de Pemex como exportador de petróleo crudo. Los formuladores de política tomaron, explícitamente, la decisión de abandonar cualquier plan para desarrollar a Pemex como un actor importante en la industria petroquímica. Tal vez esta decisión haya parecido razonablemente basada en décadas anteriores, dado que en aquel entonces México enfrentaba un racionamiento en los mercados internacionales de capital y en un contexto en que los precios de la gasolina y del petróleo mantenían una tendencia decreciente. Pero no es el caso hoy en día. La perspectiva a mediano plazo del mercado internacional de la gasolina y del petróleo apunta en una dirección diferente. El desarrollo de la petroquímica nacional mejoraría la capacidad de Pemex para generar valor agregado, contribuiría a reforzar los eslabonamientos produc-

tivos hacia adelante y hacia atrás con el sector industrial local y, mucho más importante, ello reforzaría las perspectivas, a largo plazo, del crecimiento económico de México.

En suma, el *statu quo* de Pemex y de la industria petrolera no puede continuar ya que ello significaría que el Estado está fallando en desempeñar de forma adecuada su papel dual como agente y como director en los asuntos relacionados con las reservas de petróleo y la capacidad industrial. En efecto, la estrategia adoptada durante las dos últimas décadas ha traído consigo una declinación persistente de Pemex y por lo tanto en las reservas de petróleo de México, así como una falla sistemática para mejorar o simplemente mantener el capital físico, financiero y humano en la industria petrolera y petroquímica. La capacidad reguladora del Estado deja también mucho que desear, habiendo fallado en establecer una estrategia adecuada de precios e inversión, así como en promover una estrategia industrial que refleja la escasez relativa de petróleo y gasolina, sin mencionar la incapacidad de reducir la dependencia fiscal de los ingresos del petróleo.

En relación con los problemas de empleo y competitividad, la orientación actual considera que la rigidez institucional del mercado de trabajo es el obstáculo más importante y aboga por la "flexibilización" como el principal instrumento de política para resolver estos problemas. Con respecto a esto, es necesario hacer algunas consideraciones. Primero, la experiencia internacional muestra que existe una multiplicidad de arreglos institucionales en el mercado de trabajo compatibles con el objetivo de alcanzar un alto nivel de desarrollo económico, así que está lejos de quedar claro por qué una reforma en determinada dirección es indispensable para lograr un elevado y sostenido crecimiento económico. Segundo, tampoco ha sido demostrado que exista una clara relación entre la flexibilidad del mercado de trabajo y la creación de empleo, y mucho menos entre flexibilidad y productividad y crecimiento (véase, por ejemplo, Chor y Freeman, 2005). Tercero, la pérdida de competitividad asociada a la apreciación de la moneda no ha sido revertida, de acuerdo con la experiencia de desarrollo, por reducciones en los costos laborales. Además, y más importante desde un punto de vista normativo, aun si procesos de este tipo

fueran viables, serían con seguridad largos y dolorosos, y promoverían una estructura social aún más desigual e injusta de la que actualmente encontramos en México. Estos puntos no tienen que interpretarse como una defensa de la legislación laboral existente —la cual en varios aspectos es obsoleta e ineficiente— sino más como una crítica a la idea prevaleciente de que la "causa" del comportamiento del empleo está ubicada en la rigidez de las instituciones del mercado laboral y que, en consecuencia, la flexibilización es la orientación de política más relevante, sino es que la única (para un análisis mayor véanse Frenkel y Ros, 2004; Bensunsán, 2006).

En cuanto a la segunda generación de reformas, el progreso en la solución a problemas tales como los rezagos en los sistemas educativo y de salud o el funcionamiento del sistema judicial y legal, es equivalente, de hecho, a alcanzar un estadio avanzado de desarrollo en una relación bidireccional de causalidad. En esta relación, es probable que el impacto del desarrollo económico en la solución de estos problemas sea mucho más grande que la solución de ellos tendrá sobre el desarrollo económico. En otras palabras, es difícil, si no imposible, lograr los estándares suecos en salud, educación y servicios públicos cuando se tiene un ingreso per cápita tres veces inferior. Esto no significa que no se pueda y no se deba progresar en estas áreas. Simplemente apunta al hecho de que su solución definitiva requiere como condición necesaria, aunque tal vez no suficiente, resolver el problema del crecimiento económico (véanse Casar y Ros, 2004; Rodrik, 2004).

La agenda dominante también pierde de vista lo esencial debido a que, como se analizó anteriormente, las restricciones más agudas al crecimiento se derivan actualmente del bajo nivel de inversión pública, del desmantelamiento de la política industrial, la falta de financiamiento bancario y la apreciación del tipo de cambio real. Éstas son las áreas en las cuales las reformas orientadas al crecimiento debieran concentrarse.

Relajar las restricciones a la inversión pública lleva directo al tema de la reforma fiscal, ya analizado, y al aprovechamiento del espacio fiscal dado por el bajo nivel de la deuda pública. Un área prioritaria para invertir los crecientes ingresos es el desarrollo de la zona sur del país, que es la más pobre. Un "Nuevo

Acuerdo", capaz de crear las condiciones para aprovechar el potencial productivo del sur y que le permita alcanzar el nivel medio de desarrollo del resto del país, generaría por sí mismo un considerable impulso adicional al proceso de crecimiento, además de la reducción de la desigualdad regional. Ello requeriría eliminar y revertir el sesgo en contra de estas regiones que la mayoría de las políticas de inversión pública y de incentivos al desarrollo han mostrado hasta el presente. Inversión en infraestructura en esas regiones y la introducción de una discriminación positiva a su favor, abriría nuevas áreas de negocios y nuevos mercados, liberando un potencial de crecimiento que contribuiría, durante largo tiempo, a una tasa superior de crecimiento para la economía en su conjunto (Dávila *et al.*, 2002).

La segunda área de reforma se refiere a la política industrial con el objetivo de crear las condiciones para un rápido cambio estructural. Si México ha de tener éxito en la apuesta hasta ahora fallida de un sostenido y elevado crecimiento económico, es urgente repensar componentes clave de su estrategia global y de la política industrial. La economía de México se encuentra en una encrucijada. No puede seguir basando su inserción internacional en los bajos salarios y en las maquiladoras intensivas en mano de obra, pero, al mismo tiempo, no ha podido entrar en forma exitosa en los mercados internacionales basados en procesos y productos con alto valor agregado. La transición hacia un nuevo modelo de especialización comercial basado en actividades con una alta intensidad tecnológica y mayor intensidad de capital humano, requeriría la reforma o abandono de políticas existentes y emprender nuevas. La primera categoría incluye, en particular, la reconsideración de los incentivos actualmente en vigor para la entrada libre de impuestos de los insumos importados para propósitos de exportación. En lugar de estos incentivos, la prioridad debiera darse a la integración de las cadenas productivas para aprovechar la competitividad de ciertas actividades que, a su vez, reforzaría la competitividad de otras actividades hacia adelante y hacia atrás, y que al mismo tiempo aumentaría la capacidad del sector exportador para generar crecimiento en el resto de la economía. Si se han de poner en marcha programas especiales que promuevan el desarrollo de sectores industriales seleccionados, éstos deberían

ser apoyados con suficientes recursos financieros y humanos acordes con la magnitud del desafío. En relación con ello, el marco institucional debiera ser diseñado para garantizar, de la mejor manera posible, que todos los subsidios sean otorgados en forma temporal, transparente y estén debidamente contabilizados y orientados a objetivos precisos.

Existen, además, varias áreas en las cuales la acción pública es indispensable. Esto incluye el desarrollo de mercados de capital de largo plazo, políticas tecnológicas orientadas a la innovación y al desarrollo de nuevos sectores, inversión en capacitación y adquisición de nuevas habilidades y soporte directo a sectores estratégicos (es decir, aquellos que generan externalidades positivas fuertes en otros sectores). La tarea consiste, en pocas palabras, en diseñar políticas que en forma creativa corrijan fallas de mercado en los mercados de factores, enfrenten los problemas de coordinación entre productores, así como las externalidades de información en actividades nuevas, todo lo cual genera tasas de inversión inferiores a las socialmente óptimas en actividades que son decisivas para una transición exitosa hacia un nuevo modelo de especialización y desarrollo (véanse Hausmann y Rodrik, 2006; Ros, 2001b; Shapiro, 2008; y para un punto de vista escéptico Pack y Saggi, 2006).

Otra área de reforma se refiere a la intermediación financiera. Tal como se argumentó anteriormente, la falta de crédito a las empresas privadas, en particular a los productores de bienes comerciables o a empresas nacientes, es una restricción mayúscula a la inversión y, por lo tanto, al potencial de crecimiento económico. La reducción y debilitamiento de la banca de desarrollo (NAFINSA y Bancomext), resultado del proceso de reformas, ha hecho que el crédito bancario a las empresas sea más escaso. La compra de los grandes bancos de parte de la banca extranjera a finales de los noventa, no resolvió el problema. De hecho, aunque los bancos extranjeros establecidos en México son altamente rentables, su actividad se orienta mucho más hacia préstamos al consumo y a las comisiones financieras que al crédito a las empresas privadas. El crédito bancario a los negocios privados en México está entre los más bajos de América Latina. Tal situación implica que si las grandes empresas tienen acceso al crédito internacional, la mayoría de las

pequeñas y medianas se encuentran severamente racionadas de crédito. Es claro que, sin una fuerte intermediación financiera, la economía mexicana permanecerá atascada en una trayectoria de bajo crecimiento.

Parte de la solución radica en reforzar la legislación y hacer efectiva su aplicación. Ciertos análisis argumentan sobre la debilidad de México para hacer cumplir las cláusulas de los contratos; en caso de insolvencia la recuperación de los activos en garantía por parte de los bancos es mucho más difícil en el caso de los préstamos a las pequeñas y medianas empresas que en el de los consumidores privados (Tornell, Westermann, y Martínez, 2003). Una mayor obligatoriedad del poder judicial y legal es particularmente necesaria, no solamente con relación a las transacciones financieras sino también en la administración de justicia.

Sin embargo, esto sólo sería insuficiente para resolver los cuellos de botella del crédito y corregir la actual fragilidad y limitaciones del sistema financiero, tales como la alta segmentación y poca profundidad del sistema bancario, la falta de mercados de capital y la escasez de financiamiento a largo plazo, en especial para las empresas innovadoras. Para corregir estas limitaciones estructurales, consideramos que es necesario agregar las siguientes medidas. La primera es restaurar el papel de la banca de desarrollo para ofrecer créditos a largo plazo, en especial y como ya apuntamos, a las empresas innovadoras y a la producción de bienes y servicios comerciables. Al contrario del punto de vista convencional, creemos que dado que México está lejos de un completo desarrollo del sistema financiero, la actividad crediticia de la banca de desarrollo es complementaria a la de la banca privada. Más todavía, si administrada adecuadamente puede promover la profundidad financiera al reforzar los mercados de capital a largo plazo. La segunda es establecer regulaciones para limitar efectivamente las comisiones que cargan los bancos sobre las transacciones bancarias, tales como pagos por servicios, cuentas de cheques y disponibilidad de efectivo (cajeros automáticos), creando así incentivos para que los bancos asignen más recursos a préstamos a las empresas. La tercera es facilitar la entrada a pequeños bancos, de ser posible con especialización regional. El aumento de la

competencia puede ayudar a romper el poder oligopólico de los grandes bancos y reducir las tasas de interés y las comisiones, así como incrementar el acceso al crédito a las empresas pequeñas y medianas. Esto debiera estar acompañado de un fortalecimiento de los órganos reguladores para asegurar un control prudente del sistema financiero.

Establecer un tipo de cambio real competitivo exige una reforma de la política monetaria. Si aceptamos que la estabilidad de los precios es congruente con múltiples configuraciones del salario real, las tasas de interés y el tipo de cambio, y que algunas de ellas son más favorables que otras para el crecimiento económico, se desprende de aquí que sin violentar el mandato constitucional del banco central, que persigue la estabilidad de los precios, la política monetaria debería buscar esa estabilidad en las configuraciones favorables al crecimiento. Más aún, dado que las configuraciones de precios relativos que inhiben el crecimiento han probado con frecuencia no ser sostenibles, la prudencia dicta la búsqueda de la estabilidad de precios sólo en un contexto favorable al crecimiento. Esto requiere evitar sistemáticamente tipos de cambio sobrevaluados, especialmente en tiempos de recesión; es decir, evitar una política monetaria procíclica como la seguida a principios de los años 2000. Esto implica la flexibilización del estricto esquema actual de metas de inflación[17] y su combinación con un objetivo de tipo de cambio real. Con mayor precisión, el banco central podría promover un tipo de cambio competitivo estableciendo un piso para el tipo de cambio que evitara la apreciación excesiva (Galindo y Ros, 2008). Ello implicaría manejar las tasas de interés o intervenir en el mercado de divisas en los momentos en que el tipo de cambio llega al piso pero dejando, de otra manera, al tipo de cambio flotar libremente. Por lo tanto, bajo esta alternativa, el banco central no persigue un tipo de cambio real particular, pero establece un piso para su valor.

La objeción ortodoxa a esta propuesta es que al defender el piso, el banco central pierde control sobre la oferta monetaria

[17] La evidencia estadística sugiere que el banco central ha adoptado un esquema estricto de metas de inflación, que sólo considera objetivos de inflación, más que un marco flexible que tome en cuenta la brecha de producto en el diseño de la política monetaria (para una revisión de la evidencia, véase Esquivel, 2008).

y ello puede implicar abandonar el objetivo de inflación (para un análisis mayor, véase Frankel y Rapetti, 2004). El problema surge cuando hay exceso de oferta de moneda extranjera como resultado, en particular, de entradas masivas de capital. Sin embargo, es importante subrayar que la entrada especulativa de capital tendería a frenarse en la medida en que el banco central proporcione señales claras de que evitará la apreciación de la moneda nacional, estabilizando así las expectativas cambiarias. Si es necesario, sin embargo, el banco central, como en otras experiencias de América Latina, puede imponer regulaciones a los flujos de capital de corto plazo con el objetivo de recuperar el control sobre la oferta monetaria.[18]

Tal vez la discusión en torno a las recomendaciones de política económica pueda entenderse mejor si la analizamos en términos más técnicos. En ese caso, resulta claro que sus raíces profundas se remiten a los orígenes de la macroeconomía como disciplina, al análisis de Keynes acerca de las causas y remedios del desempleo durante la Gran Depresión y al debate que sostuvo con sus contemporáneos. La crítica que hacemos a la orientación dominante es que afirma que sólo hay una configuración de precios de equilibrio en cada economía que da como resultado pleno empleo (o desempleo a su tasa natural) en el mercado de trabajo y una tasa natural de crecimiento. Este enfoque desconoce la importancia de la trayectoria de la economía seguida en el pasado y su influencia sobre el presente, el llamado fenómeno de histéresis, que implica que la presente configuración macroeconómica puede estar fuertemente influida por el pasado.

En este sentido, consideremos la situación económica de México en dos momentos en el tiempo: la segunda mitad de los ochenta y la primera mitad de la década inicial del siglo XXI. Durante la mayor parte del primer periodo la tasa de interés internacional era alta, la economía estaba financieramente racionada y llevaba a cabo significativas transferencias al exterior, la absorción era más baja que el producto y la inflación

[18] Cuando el incremento de moneda extranjera está asociado con las corrientes de remesas familiares o grandes mejoras en los términos de intercambio, el desafío de evitar una apreciación persistente del tipo de cambio real puede ser más complejo pero aún es tolerable con un manejo apropiado de la tasa de interés y de la intervención en el mercado de divisas.

estaba fuera de control. En el segundo periodo, la tasa de interés internacional era más baja, la economía tenía acceso a los mercados financieros internacionales y recibía transferencias del exterior; la absorción era mayor que el producto y la estabilidad macroeconómica había sido restaurada. Sin embargo, el desempeño en términos de empleo y crecimiento en el segundo periodo era apenas ligeramente mejor que en el primero,[19] si bien no parece haber duda de que hubo un choque positivo entre los dos periodos.

La paradoja que resulta de la idea de una única configuración de equilibrio ilumina lo inadecuado de la perspectiva dominante. La alternativa implica considerar la posibilidad de múltiples configuraciones de equilibrio dependiendo, entre otras circunstancias, de los factores impuestos por el contexto internacional y por las políticas económicas. Algunas configuraciones son más favorables para el empleo y el crecimiento. Otras implican que la economía se dirija a trampas de bajo crecimiento y bajo empleo. El cambio observado entre 1985-1990 y 2000-2005, no parece ser paradójico desde esta perspectiva. La conjunción de la apreciación real de la moneda y la aplicación específica de las políticas de ajuste y liberalización llevó a la economía de México a configuraciones macroeconómicas de baja inversión y bajo crecimiento. Creemos que, al igual que hace siglo y medio, los obstáculos reales al desarrollo económico son erróneamente interpretados por la orientación dominante de la política económica en la actualidad.

[19] El crecimiento del PIB fue de 1.8% anual entre 2000 y 2005, y de 1.7% anual entre 1985 y 1990 (Banco Mundial, World Development Indicators).

CONCLUSIONES

Una vieja tradición en la teoría del desarrollo considera que la tasa de crecimiento de una economía es el resultado de restricciones que actúan sobre el desarrollo económico. Estas restricciones limitantes varían a lo largo del tiempo y de país a país. Pueden actuar por el lado de la oferta del proceso de acumulación de capital, tales como las restricciones de ahorro y de divisas en los modelos de dos brechas, o pueden actuar por el lado de la demanda del proceso de acumulación de capital, tales como las restricciones fiscales y de inversión, de los modelos de tres brechas.[1] Este enfoque difiere, en forma radical, de la teoría neoclásica convencional, que intenta identificar determinantes universales del crecimiento económico, enfocándose exclusivamente en el lado de la oferta de la economía.

Hausman *et al.* (2005b) han recuperado recientemente esta tradición y han extendido su enfoque. Desde su punto de vista, la acumulación de capital puede enfrentar tres tipos de restricciones resultantes de un inadecuado rendimiento social de la inversión, baja apropiabilidad privada de los rendimientos sociales, o un alto costo o falta de disponibilidad de financiamiento para inversión interna. En el primer caso, los bajos rendimientos sociales pueden, a su vez, deberse a desventajas geográficas o a una insuficiente oferta de factores complementarios (tales como infraestructura física y capital humano). En el segundo caso, una gran brecha entre rendimientos sociales y privados puede estar asociada con fallas de gobierno (tales como altos impuestos, corrupción, o magros derechos de propiedad e incumplimiento de los contratos) o fallas de mercado (resultado de externalidades de información o coordinación). En el tercer caso, los altos costos o la falta de disponibilidad de financiamiento para la inversión interna pueden deberse al limitado acceso al financiamiento internacional o insuficiente fi-

[1] Para una revisión de los modelos de brechas, véase Ros (1994b).

nanciamiento local (asociado con bajos ahorros internos o baja intermediación financiera).

El trabajo de Hausman *et al.* (2005b) constituye una contribución importante para entender por qué algunas economías permanecen atrapadas, por mucho tiempo, en sendas de bajo crecimiento. Su enfoque nos permite identificar elementos fundamentales que pueden impedir el inicio de un crecimiento rápido, sea a causa de bajas perspectivas de inversión o por una falta de recursos financieros para inversión. Sin embargo, este marco analítico es insuficiente para comprender la experiencia, más bien frecuente, de países en desarrollo en los cuales la aparentemente fuerte y persistente tendencia a la expansión económica se descarrila de pronto y lleva a la economía a una aguda crisis de divisas o financiera con consecuencias dramáticas para la población pobre. En el caso de México, estas experiencias de crisis repentinas han caracterizado el comportamiento de la economía en décadas recientes: a principios de los ochenta cuando el auge del petróleo se detuvo abruptamente, y a mediados de los noventa cuando la crisis del peso hundió a la economía en una profunda recesión y crisis financiera.

Para entender estos abruptos cambios de "auge a crisis" es necesario incorporar al análisis la restricción de balanza de pagos. Esta idea está enraizada en dos diferentes tradiciones. La primera es la de la escuela estructuralista latinoamericana iniciada con el trabajo pionero de Raúl Prebisch acerca del deterioro de los términos de intercambio como un obstáculo fundamental al crecimiento económico de largo plazo de América Latina.[2] La segunda se refiere al multiplicador de comercio de Roy Harrod, posteriormente desarrollado por Anthony Thirlwall y sus colegas, que muestra que los determinantes clave de la restricción de balanza de pagos son la evolución de los términos de intercambio así como la relación entre la elasticidad ingreso de las importaciones y la de las exportaciones. Esta visión da elementos fundamentales para comprender por qué la balanza de pagos o, más específicamente, la disponibilidad de divisas puede actuar como restricción a largo plazo sobre la

[2] Véase Prebisch (1950). Para un análisis histórico a fondo de la tesis de Prebisch sobre la caída de los términos de intercambio, véase Mallorquín (2005).

tasa de expansión de la economía. En otras palabras, para permanecer en un camino de crecimiento de largo plazo, la economía debe asegurarse que no se acumule deuda externa (por parte del sector público y privado) a un ritmo insostenible, alcanzando niveles que son considerados demasiado altos por la comunidad financiera internacional.

A lo largo de este libro hemos seguido estas viejas tradiciones tratando de identificar los obstáculos al desarrollo económico (las restricciones limitantes del crecimiento económico) en diferentes periodos de la historia económica de México. Esto es, precisamente, lo que nos ha llevado a destacar el papel de las percepciones y consensos sobre política económica entre formuladores de política y agentes económicos claves. Pues resulta que esas restricciones limitantes cambian a lo largo del tiempo, lo que hace que las percepciones de quienes ocupan posiciones de poder sobre la naturaleza de esas restricciones sean tan importantes. La existencia de un consenso en materia de política económica también es importante en la medida en que su ausencia puede impedir la puesta en marcha de políticas diseñadas para eliminar las restricciones al crecimiento.[3]

¿Cuáles han sido las restricciones más importantes al crecimiento y cómo han cambiado a lo largo del tiempo en la historia económica de México? Durante el medio siglo perdido después de la Independencia, el mayor problema fue probablemente el bajo rendimiento privado esperado de la inversión más que la disponibilidad o alto costo del financiamiento, si bien, como se analizó en el capítulo I, la persistencia del atraso financiero hasta finales del siglo XIX es notable comparada no sólo con las economías avanzadas de Estados Unidos y Europa, sino también con países de América Latina como Argentina, Brasil y Chile. A su vez, la baja rentabilidad de la inversión fue resultado de bajos rendimientos sociales y de problemas de apropiación privada. Los bajos rendimientos sociales estuvieron determinados por la carencia de una infraestructura de trans-

[3] Claro está que la existencia de un consenso no es una condición suficiente para la eliminación de las restricciones de crecimiento. A veces puede haber un consenso basado en una interpretación equivocada de los determinantes de y los obstáculos al crecimiento, en cuyo caso tal consenso tiene consecuencias negativas sobre el desarrollo.

porte que generó altos costos en este rubro en el contexto de desventajas geográficas, tales como la falta de un sistema fluvial adecuado para el transporte, un paisaje montañoso y largas distancias entre los centros urbanos y las costas. Un bajo nivel de capital humano, asociado a un alto grado de desigualdad persistente desde los tiempos de la Colonia, probablemente también contribuyó al bajo rendimiento social, aunque la aceleración del crecimiento durante el Porfiriato sugiere que esto, probablemente, no fue la restricción más limitante durante ese periodo. La baja apropiabilidad privada era resultado de desventajas institucionales, como las alcabalas, que contribuían a los altos costos del comercio interno y la inestabilidad política, con el concomitante incremento en el riesgo de expropiación.

El éxito del Porfiriato en desencadenar un largo periodo de crecimiento económico debe ser atribuido a que consistentemente enfrentó las restricciones más limitantes que habían impedido el crecimiento en el pasado. Primero, la llegada del ferrocarril y la drástica caída en los costos de transporte aumentaron los rendimientos sociales de la inversión a partir de los bajos niveles que las desventajas geográficas habían previamente determinado. Segundo, los rendimientos privados aumentaron aún más con el establecimiento de la estabilidad política y el fortalecimiento de la apropiación privada de los rendimientos sociales. La eliminación de estos obstáculos al desarrollo económico fue suficiente para iniciar un acelerado proceso de crecimiento. Si la expansión se sostuvo a lo largo de un periodo de más de 30 años, ello debe atribuirse también al esfuerzo de modernización institucional, incluyendo la eliminación de las alcabalas. Particularmente favorable al proceso de crecimiento fue el éxito del Porfiriato al relajar las restricciones financieras al gasto presupuestal a través de la creación de mecanismos que permitieron a los bancos privados canalizar fondos al Gobierno. Estas reformas institucionales, más la creación de un sistema bancario moderno, evitaron que la disponibilidad y el costo del financiamiento se convirtieran en un obstáculo al desarrollo sostenido.

Durante la Revolución y el periodo posrevolucionario inmediato los problemas de apropiabilidad privada reaparecieron,

no sólo debido al resurgimiento de la inestabilidad política sino también como resultado de la hiperinflación durante la Revolución. Pero fue, probablemente, la falta de financiamiento a la inversión lo que constituyó la mayor restricción al crecimiento económico durante ese periodo, especialmente con el derrumbe del sistema bancario del Porfiriato y la fuerte caída del poder de compra de las exportaciones después de 1926. Ambos tipos de restricciones, internas y externas, sobre la inversión contribuyeron al pobre comportamiento de la inversión y el crecimiento.

A continuación de la recuperación de la economía después de la Gran Depresión, el aumento de los rendimientos de la inversión inauguró una nueva era de acumulación de capital sostenida y rápido crecimiento económico, empezando con el auge de la guerra a principios de los cuarenta. Los rendimientos sociales se mantuvieron altos con el rompimiento de cuellos de botella derivados de la formación de capital público en infraestructura física y social. La política industrial, a través de la acción de los bancos públicos de desarrollo, la protección comercial, y los incentivos fiscales, redujeron la brecha entre los rendimientos privados y sociales de la inversión industrial al enfrentar exitosamente fallas de información y coordinación. La apropiabilidad privada también fue fortalecida por el largo periodo de estabilidad política que fue posible por la reforma agraria cardenista y la organización corporativa del sistema político. Posteriormente, la reconstrucción del sistema financiero, especialmente durante el periodo del "desarrollo estabilizador", contribuyó a la reducción del costo del financiamiento y al aumento de su disponibilidad, lo cual estimuló aún más el crecimiento económico.

Con la crisis de 1982, la insuficiencia de financiamiento para la inversión se convirtió en el problema dominante, y la severa restricción de balanza de pagos produjo un derrumbe de la acumulación de capital durante la década perdida de los ochenta. Con el tiempo, el acceso a los mercados internacionales de capital se restauró y la lenta formación de capital público y los bajos rendimientos privados de la inversión se convirtieron en las principales fuentes de la persistentemente baja tasa de inversión. El bajo nivel de la inversión pública fue el legado de las políticas de ajuste a los choques externos de los ochenta.

De principios de los noventa en adelante, la baja rentabilidad privada tuvo su origen en bajos rendimientos sociales, resultado del atraso de la infraestructura y la recurrente apreciación del peso, como también en problemas de apropiabilidad privada, resultado del debilitamiento de la política industrial que dejó de atender fallas de mercado generadas por externalidades de información y coordinación. Con el derrumbe del sistema bancario en 1995, el alto costo y la escasa disponibilidad de financiamiento interno se convirtieron también en una restricción a proyectos de inversión potencialmente rentables.

Este breve resumen de las restricciones cambiantes al proceso de acumulación de capital a través de la historia económica de México aporta lecciones para los debates actuales en la economía del desarrollo. Considérese, por ejemplo, la controversia acerca del papel relativo de la geografía y las instituciones (Acemoglu *et al.*, 2002; Sachs, 2001). El análisis de las restricciones al crecimiento durante el periodo inmediatamente posterior a la Independencia claramente sugiere que ambos, geografía y atraso institucional, tuvieron un papel en el declive relativo de la economía mexicana durante ese periodo. Las desventajas geográficas determinaron altos costos de transporte que deprimieron los rendimientos sociales de la acumulación de capital, pero la falta de un desarrollo institucional también jugó un papel al preservar las instituciones de la Colonia y generar una gran brecha entre los rendimientos sociales y privados de la inversión. Parece indudable que tanto la geografía como las instituciones jugaron un papel en la explicación de por qué en México ocurrió un desarrollo económico tan lento y por lo tanto en la de los orígenes del atraso actual de la economía mexicana. La importancia de la geografía varió en periodos subsecuentes. El reto planteado por una frontera de 2 000 millas con una superpotencia económica, política y militar tuvo que ver con el rápido proceso de crecimiento económico y modernización iniciado a principios de los cuarenta. Hoy en día, al inducir la migración hacia Estados Unidos, la geografía continúa jugando un papel en mantener el desempleo y la pobreza a niveles más bajos de lo que sería de otra manera. Pero el papel de las instituciones no es de menor importancia. En particular, la falta de instituciones para la política industrial en décadas recientes ha

inhibido el crecimiento al dejar sin resolver numerosas fallas de mercado.

Consideremos ahora el papel del comercio y de la apertura comercial en el desarrollo (para una revisión crítica de la bibliografía sobre este tema, véase Rodríguez y Rodrik, 2000). ¿Es la liberalización comercial una condición necesaria y suficiente para un rápido crecimiento económico impulsado por las exportaciones? Si bien la experiencia de México durante el periodo de industrialización impulsado por el Estado sugiere que la protección comercial actuó como un freno a la expansión de las exportaciones y que, por lo tanto, un régimen comercial más liberal habría promovido un más rápido crecimiento de las exportaciones (aunque no necesariamente un más rápido crecimiento del producto total), la experiencia con la liberalización comercial y el TLCAN a lo largo de las dos décadas pasadas indica que la apertura comercial es difícilmente una condición suficiente para un rápido crecimiento impulsado por las exportaciones. Más precisamente, los efectos sobre el crecimiento de una mayor apertura comercial parecen ser contingentes al patrón de especialización promovido por una mayor apertura comercial. El patrón comercial de México, atrapado entre la competencia de los productos de alta tecnología procedentes de los países desarrollados y la competencia de los productos intensivos en trabajo de competidores con bajos salarios, no ha probado ser muy dinámico a pesar de un comportamiento sobresaliente de las exportaciones de manufacturas.

La experiencia mexicana también confirma los efectos adversos de la desigualdad en la distribución del ingreso sobre el crecimiento que han sido subrayados en la reciente bibliografía sobre este tema (véanse Bénabou, 1995, y Ros, 2000a, cap. 10, para revisiones de esta bibliografía). Como vimos en el capítulo I, el alto grado de desigualdad heredado de la época de la Colonia inhibió el crecimiento durante el periodo posterior a la Independencia al evitar el surgimiento de un mercado de clase media, reducir la productividad de la fuerza de trabajo (a través de las enfermedades y la desnutrición), y contribuir a la inestabilidad política. Sin embargo, la historia de México no ofrece apoyo para todos los vínculos entre desigualdad y desarrollo postulados en la bibliografía. Por ejemplo, en el llamado enfoque de

política fiscal, la desigualdad genera un presión redistributiva acompañada de impuestos excesivamente altos (en la medida que la clase media se alía con los pobres para presionar en favor de la redistribución) lo cual termina por inhibir la inversión y el crecimiento. En contraste, México es un ejemplo de la habilidad de las clases enriquecidas para evitar los impuestos sobre el capital, ya sea a través de la influencia política que facilita la riqueza o de la amenaza de fuga de capital. Igualmente, en la bibliografía reciente la desigualdad es adversa al crecimiento al inhibir la acumulación de capital humano. Si bien ello se puede aplicar a las primeras décadas del periodo posterior a la Independencia, es claro que el alto grado de desigualdad no impidió un proceso de rápida acumulación de capital humano durante el periodo dorado de la industrialización iniciado a principios de los cuarenta. Algo que aparentemente sí parece hacer la desigualdad en el caso de México es destruir con el tiempo la capacidad de alcanzar un consenso con amplia base en materia de política económica; bajo condiciones de polarización social es muy difícil alcanzar decisiones colectivas. El resultado es que la desigualdad reduce la estabilidad y predictibilidad de las decisiones del gobierno, con un efecto adverso sobre la inversión y el crecimiento. La inestabilidad de las políticas se agrava cuando la desigualdad también trae consigo la inestabilidad política.

Por último, consideremos el papel del Estado y de las reformas de mercado en el desarrollo. Durante los dos periodos de rápido crecimiento económico —el Porfiriato y el periodo de posguerra hasta principios de los ochenta— el Estado jugó un papel activo en la economía, yendo mucho más allá de ofrecer un grado razonable de estabilidad macroeconómica (excepto durante la década que precedió a la crisis de la deuda). A pesar de su retórica de *laissez-faire,* el Estado durante el Porfiriato reguló estrictamente a los bancos, utilizó la política comercial para estimular actividades específicas e intervino para promover la inversión en ferrocarriles. En particular, la naturaleza desarrollista de la política comercial e industrial del Porfiriato ha sido ampliamente documentada, tal como se analizó en el capítulo II. El hincapié en el crecimiento y la industrialización a través de varias formas de intervención gubernamental fue aún

mucho mayor durante la edad dorada de la industrialización después de 1940.

En contraste con los periodos de rápido crecimiento económico, las dos últimas décadas y media han atestiguado un cambio radical en los papeles relativos del Estado y el mercado. Las reformas de mercado practicadas en este periodo tuvieron resultados mixtos. En el lado positivo, el déficit fiscal y la inflación fueron drásticamente reducidos y han permanecido a bajos niveles durante años. Las corrientes de inversión extranjera directa aumentaron y, junto con la liberalización comercial y el TLCAN, desencadenaron un auge de las exportaciones de manufacturas que transformó el lugar de México en el comercio mundial. En el lado negativo, el subempleo y la emigración han aumentado sustancialmente, la pobreza y la desigualdad persisten, y el desempeño de la productividad se ha rezagado, en la medida en que la economía no ha sido capaz de crecer lo suficientemente rápido. Una apreciación recurrente del tipo de cambio real ha tenido efectos negativos en la competitividad y la inversión. La reforma fiscal ha fallado, como ocurrió repetidamente en el pasado, o bien sigue siendo insuficiente, dejando al Estado altamente dependiente de los ingresos del petróleo. A pesar de la modernización del sistema bancario, el crédito está severamente racionado para las actividades productivas. El crecimiento de la economía ha estado fuertemente marcado por breves auges que ejercen excesiva presión sobre la balanza comercial y son seguidos por desaceleraciones o crisis de balanza de pagos que han impedido la consolidación de una fuerte y sostenida expansión económica. La explicación de este fracaso descansa en el hecho de que, como vimos en el capítulo IX, la liberalización económica y un nuevo ambiente macroeconómico no estuvieron acompañados de un aumento general de la inversión.

Todo lo anterior nos lleva a un aspecto final y de la mayor importancia del proceso reciente de reformas, y sobre el cual sólo podemos destacar las preguntas relevantes: ¿es el cambio en el equilibrio Estado-mercado un signo de que después de haber reducido el atraso económico a través de la industrialización promovida por el Estado, se impone el uso de un conjunto de ideas más adecuadas a la nueva etapa, un cambio que

es el compañero natural de la transición de un empresariado a la Gerschenkron a uno Schumpeteriano? ¿O es todavía el caso de que "para romper las barreras del estancamiento en un país atrasado, para encender la imaginación de los hombres, y orientar sus energías al servicio del desarrollo económico, se requiere de una medicina más potente que la promesa de una mejor asignación de recursos"? (Gerschenkron 1952).

Una respuesta completa a estas preguntas cae fuera del alcance de este libro. Sin embargo, lo que sí podemos decir es que el origen de los problemas del ajuste y de los nuevos problemas creados por el proceso de reformas no son percibidos de forma adecuada en las políticas actuales de desarrollo. Primero, la idea de que la crisis de la deuda fue debida al agotamiento de las estrategias previas de desarrollo no debería ser tomada como un hecho, si bien no defendemos cada uno de los aspectos de las estrategias pasadas. Segundo, la solución a los nuevos obstáculos puede requerir más y mejor, en lugar de menos, participación del Estado en la economía. Tal como hemos tratado de mostrar, la fuente de los nuevos problemas puede, en parte, encontrarse en la retirada del Estado en áreas como la inversión pública en infraestructura. Sin embargo, como resultado del cambio en el clima ideológico, muy poca atención se está dando a estos problemas y a lo que la política gubernamental puede hacer al respecto, mientras que, al mismo tiempo, se espera demasiado de las mejoras de eficiencia traídas por las reformas de mercado.

APÉNDICE
Series históricas de indicadores económicos y sociales

CUADRO A.1. *México: PIB, PIB per cápita y crecimiento poblacional*

	1820	*1870*	*1910*	*1940*	*1970*	*1981*	*2003*
PIB per cápita[a]	759	674	1694	1852	4320	6717	7137
Como porcentaje del nivel estadunidense	60.4	27.6	34.1	26.4	28.7	35.6	24.6
Tasas medias de crecimiento anual (%)		*1820-1870*	*1870-1910*	*1910-1940*	*1940-1970*	*1970-1981*	*1981-2003*
PIB		0.4	3.6	1.3	6.2	6.8	2.1
PIB per cápita		–0.2	2.3	0.3	2.9	4.1	0.3
Población		0.7	1.2	1.0	3.2	2.6	1.8

[a] Dólares internacionales (Geary-Khamis de 1990).
FUENTE: Maddison (2003, 2006).

CUADRO A.2. *Porcentaje del PIB per cápita de México*

	1820	*1870*	*1913*	*1940*	*1970*	*1981*	*2003*	*2006*
Estados Unidos	60.4	27.6	32.7	26.4	28.7	35.6	24.6	25.0
Europa Occidental	63.2	34.4	50.1	40.7	42.4	50.9	35.8	37.2
Europa Oriental	111.1	72.0	102.2	94.1	100.1	118.2	110.2	105.7
América Latina	109.8	99.7	115.9	95.8	108.3	125.4	123.4	118.9
Asia	130.7	121.2	248.6	206.5	282.2	322.3	161.0	137.8
África	180.8	134.8	271.6	227.7	318.8	444.9	460.7	456.8
Media mundial	113.9	77.2	113.5	94.4	115.6	148.1	109.5	110.4

NOTA: PIB per cápita en dólares internacionales, 1990.
FUENTE: Datos correspondientes a 1820-2003 con base en Maddison (2006), datos correspondientes a 2006 estimados por los autores basados en los Indicadores de Crecimiento Mundial (PIB per cápita en dólares estadunidenses constantes) del Banco Mundial.

CUADRO A.3. *Población e indicadores sociales*

Años	*Población (millones)*	*Tasa de dependencia*	*Población rural (porcentaje)*	*Esperanza de vida al nacer (años)*	*Mortalidad infantil (por millar)*	*Alfabetización*[a]	*Años promedio de escolaridad*[b]
1895	12.6	77.6	71.7[c]	29.5[d]	n.d.	17.9[e]	n.d.
1910	15.2	80.0	71.3	n.d.	n.d.	22.3	n.d.
1930	16.6	72.9	66.5	33.0-34.7	156.3	38.5	n.d.
1940	19.7	79.2	64.9	37.7-39.8	138.6	41.8	2.6
1970	48.2	107.6	42.2	58.8-63.0	76.8	76.3	3.4
1980	66.8	89.0	33.7	63.2-69.4	53.1	83.0[b]	4.6
1990	81.2	81.0	28.7	67.7-74.0	36.2	87.4	6.6
2000	97.5	64.3	25.4	71.6-76.5	24.9	90.5[b]	7.3
2005	103.3	66.1	23.5	74.5	24.0[f]	n.d.	8.1

NOTA: Esperanza de vida se refiere a hombres y mujeres (excepto en 1985 y 2005).
n.d. = no disponible.
[a] Población de 10 años o mayores.
[b] 15 años o mayores.
[c] 1900.
[d] 1895-1910.
[e] 6 años y mayores.
[f] 2004.
FUENTE: INEGI (1999a), INEGI, Banco de Información Económica.

CUADRO A.4. *México: estructura del PIB (porcentaje)*

	1895[a]	*1910*[a]	*1926*[a]	*1940*[a]	*1970*[a]	*1970*[b]	*1981*[b]	*1981*[c]	*2007*[c]
Agricultura[d]	29.1	24.0	19.7	19.4	11.6	11.2	8.0	7.0	5.4
Minería	3.0	4.9	9.3	6.4	4.8	2.6	3.4	1.5	1.3
Industria[e]	9.0	12.3	14.7	18.7	29.7	30.0	29.4	26.2	25.2
Manufactura	7.9	10.7	11.6	15.4	23.3	23.0	21.6	18.9	19.1
Servicios	58.9	58.7	56.3	55.5	53.9	56.2	59.2	65.3	68.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

[a] Con base en los precios de 1960.
[b] Con base en los precios de 1980.
[c] Con base en los precios de 1993 (porcentajes del valor agregado bruto a precios básicos).
[d] Incluye ganadería, silvicultura y pesca.
[e] Incluye manufactura, construcción y electricidad, gas y agua.
FUENTE: INEGI (1985, 1999a), Banco de Información Económica.

CUADRO A.5. *México: composición de la población económicamente activa (porcentaje del total)*

	Sector primario	*Sector secundario*	*Sector terciario*
1895	67.0	15.6	17.4
1910	68.0	15.2	16.8
1940	67.3	13.1	19.6
1970	41.8	24.4	33.8
1980	36.5	29.2	34.3
2000	16.3	28.7	55.0
2007	13.6	25.7	60.7[a]

[a] Incluye actividades no especificadas.
FUENTE: INEGI (1999a), INEGI, Banco de Información Económica.

CUADRO A.6. *México: fuentes de crecimiento industrial (porcentaje)*

	Demanda interna	*Expansión de exportaciones*	*Sustitución de importaciones*
1929-1939	56.4	4.3	36.9
1940-1945	29.6	78.9	–8.5
1945-1950	130.2	–54.0	25.5
1950-1958	92.5	2.9	1.7
1960-1970	87.4	2.3	10.3
1970-1974	102.2	2.5	–4.7
1974-1980	105.0	2.2	–7.2
1980-1989	–54.9	154.1	0.8

FUENTES: Cárdenas (1987), cuadro V.1; Cárdenas (1994), cuadros IV.8 y V.3; Ros (1994c), cuadro 6.4. La suma de las tres fuentes de crecimiento puede no ser igual a 100 debido a los cambios en la estructura de la demanda.

CUADRO A.7. *México: pobreza y desigualdad*

Año	*Número de pobres (millones)*	*Tasa de pobreza*	*Coeficiente de Gini*
1950	16.7	61.8	0.52
1956	20.7	64.3	0.52
1958	20.9	61.0	0.53
1963	18.5	45.6	0.57
1968	11.6	24.3	0.54
1977	15.7	25.0	0.49
1984	16.9	22.5	0.43
1989	19.0	22.7	0.47
1992	20.0	21.4	0.48
1994	19.4	21.2	0.48
1996	35.3	37.4	0.45
1998	33.2	33.3	0.48
2000	24.3	24.1	0.48
2002	20.9	20.0	0.45
2004	18.3	17.4	0.46

NOTA: La pobreza se calculó a partir de una línea de pobreza basada en la nutrición. La tasa de pobreza se expresa como porcentaje de la población total.
FUENTE: Coneval (2005).

CUADRO A.8. *PIB en ocho países latinoamericanos (índice 1926 = 100)*

	Venezuela	*Colombia*	*Perú*	*Brasil*	*Chile*	*Argentina*	*Uruguay*	México
1926	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	*100.0*
1927	112.2	109.0	101.8	107.3	98.2	107.1	114.4	*95.6*
1928	125.6	117.0	108.3	119.6	120.3	114.1	120.4	*96.2*
1929	142.5	121.2	119.7	119.9	126.6	119.0	121.4	*92.5*
1930	145.0	120.2	105.9	112.7	106.3	114.1	138.0	*86.7*
1931	117.2	119.4	97.4	110.2	83.7	106.1	114.2	*89.6*
1932	112.3	126.1	93.6	114.1	70.8	102.7	106.0	*76.2*
1933	122.8	133.2	104.2	123.0	87.2	107.4	92.7	*84.8*
1934	131.1	130.4	118.3	133.2	105.3	116.0	110.4	*90.5*
1935	140.6	145.0	129.4	136.9	111.3	121.1	116.9	*97.3*
1936	154.4	152.7	135.6	150.0	116.8	121.9	122.4	*105.0*
1937	177.2	155.1	137.4	154.9	132.8	130.8	124.6	*108.5*
1938	191.5	165.2	139.6	161.4	134.3	131.4	134.4	*110.3*
1939	203.2	175.3	140.3	163.0	137.1	136.3	134.5	*116.2*
1940	195.3	179.1	143.0	164.6	142.6	138.6	134.8	*117.8*

NOTA: Los niveles de PIB en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990 fueron convertidos a un índice (1926 = 100).
FUENTE: Maddison (2006).

CUADRO A.9. *México: desempeño macroeconómico*

	1941	*1942*	*1943*	*1944*	*1945*
Tasa de crecimiento del PIB[a]	9.7	5.6	3.7	7.4	3.1
Inflación[a]	7.3	9.1	20.8	22.4	12.7
Tipo de cambio nominal[b]	4.9	4.9	4.9	4.9	4.9
Tipo de cambio real[c]	93.4	96.4	83.6	68.6	62.1
Balanza de pagos					
Exportaciones (% del PIB)[d]	6.9	6.5	7.3	5.5	5.7
Importaciones (% del PIB)[d]	9.2	6.7	7.2	9.5	11.0
Términos de intercambio[c]	78.9	79.8	86.0	86.4	93.5
Variación en reservas internacionales[e]	–1.1	46.0	134.2	37.0	93.2
Finanzas públicas (% del PIB)					
Egresos[f]	7.4	7.8	8.3	7.7	7.6
Ingresos[f]	7.2	7.0	8.4	6.9	6.8
Balanza presupuestal[f]	–0.2	–0.9	0.1	–0.8	–0.8

[a] Crecimiento porcentual anual en el índice de precios al mayoreo en la Ciudad de México.
[b] Pesos por dólar estadunidense.
[c] Índice 1940 = 100.
[d] Las importaciones, exportaciones y el PIB fueron medidos con precios constantes de 1970.
[e] Millones de dólares.
[f] Gobierno federal.
FUENTE: INEGI (1999a), *Oxford Latin American Economics History Database* (OxLAD), para términos de intercambio, y Fernández Hurtado (1976), para variación en reservas internacionales. Tipo de cambio real basado en los precios al mayoreo estadunidenses (U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 1971) y precios de venta al mayoreo en la Ciudad de México (INEGI, 1999a).

CUADRO A.10. *México: desempeño macroeconómico*

	1946	*1947*	*1948*	*1949*	*1950*	*1951*	*1952*	*1953*	*1954*	*1955*
Tasa de crecimiento del PIB	6.6	3.4	4.1	5.5	9.9	7.7	4.0	2.7	10.0	8.5
Inflación[a]	15.0	5.4	7.2	9.6	9.6	24.0	3.2	–1.9	9.6	13.4
Tipo de cambio nominal[b]	4.9	4.9	5.7	8.0	8.7	8.7	8.7	8.7	11.3	12.5
Tipo de cambio real[c]	99.2	115.6	138.1	167.1	171.0	153.6	144.7	145.5	174.5	170.0
Balanza de pagos										
Exportaciones (% del PIB)[d]	5.5	5.5	5.0	5.4	5.7	5.5	5.5	4.9	5.4	6.3
Importaciones (% del PIB)[d]	13.8	14.3	11.1	9.4	10.1	12.2	11.4	11.1	10.0	9.8
Términos de intercambio[c]	98.0	100.1	112.3	102.0	105.3	108.5	107.2	104.8	95.5	88.0
Entrada de capital[e]	——	——	——	——	53.1	55.1	35.4	35.2	28.9	163.2
Finanzas públicas (% del PIB)										
Egresos[f]	6.3	6.9	8.4	10.3	8.2	8.6	10.6	9.0	10.7	9.9
Ingresos[f]	7.2	6.6	6.9	10.7	8.6	9.0	10.4	8.3	10.4	10.0
Balanza presupuestal[f]	0.9	–0.3	–1.5	0.4	0.4	0.4	–0.2	–0.8	–0.3	0.2

[a] Crecimiento promedio anual en el índice de precios al mayoreo en la Ciudad de México.
[b] Pesos por dólar estadunidense.
[c] Índice 1945 = 100.
[d] Las importaciones, exportaciones y el PIB fueron medidos con precios constantes de 1970.
[e] Millones de dólares.
[f] Gobierno federal.
FUENTE: INEGI (1999a) y *Oxford Latin American Economics History Database* (OxLAD), para términos de intercambio. Tipo de cambio real basado en los precios al mayoreo estadunidenses (U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 1971) y precios de venta al mayoreo en la Ciudad de México (INEGI, 1999a).

CUADRO A.11. *México: desempeño macroeconómico*

	1956	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*1961*	*1962*	*1963*	*1964*	*1965*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*
Tasa de crecimiento del PIB	6.8	7.6	5.3	3.0	8.1	4.9	4.7	8.0	11.7	6.5	6.9	6.3	8.1	6.3	6.9
Inflación[a]	5.1	3.9	4.7	0.9	4.9	1.3	1.7	0.4	4.5	2.0	1.2	2.7	2.2	2.5	6.0
Tipo de cambio nominal[b]	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5
Tipo de cambio real[c]	98.3	97.3	94.3	93.6	89.4	87.9	86.7	86.1	82.5	82.6	84.3	82.3	82.5	83.6	81.8
Balanza de pagos															
Exportaciones (% del PIB)[d]	5.8	5.1	5.4	5.6	5.1	5.0	5.4	5.0	4.6	4.7	4.6	4.1	4.0	4.2	3.6
Importaciones (% del PIB)[d]	10.9	10.6	9.6	8.6	8.4	7.4	6.5	6.6	6.6	6.5	6.1	6.1	6.4	6.3	7.0
Términos de intercambio[c]	101.2	93.9	84.0	82.8	75.4	74.4	69.7	73.5	70.0	68.9	71.8	70.6	74.8	73.4	80.1
Finanzas públicas (% del PIB)															
Egresos[e]	10.0	9.6	9.1	10.1	12.6	11.8	10.8	9.8	11.5	23.9	22.2	24.4	23.2	24.6	24.6
Ingresos[e]	9.9	9.2	10.0	10.1	12.2	11.5	10.9	9.5	11.7	24.0	22.4	24.4	23.7	24.5	24.6
Balanza presupuestal[e]	–0.1	–0.4	0.9	0.0	–0.4	–0.2	0.1	–0.3	0.2	0.1	0.2	0.0	0.5	–0.1	0.0

[a] Crecimiento promedio anual en el índice de precios al mayoreo en la Ciudad de México.
[b] Pesos por dólar estadunidense.
[c] Índice 1955 = 100.
[d] Las importaciones, exportaciones y el PIB fueron medidos con precios constantes de 1970.
[e] Los datos a partir de 1965 no se pueden comparar con el periodo anterior.
FUENTE: INEGI (1999a) y *Oxford Latin American Economics History Database* (OxLAD), para términos de intercambio. Tipo de cambio real basado en los precios de venta al mayoreo estadunidenses (U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 1971) y precios de venta al mayoreo en la Ciudad de México (INEGI, 1999a).

CUADRO A.12. *México: desempeño macroeconómico*

	1971	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*
Tasa de crecimiento del PIB	4.2	8.5	8.4	6.1	5.6	4.2	3.4	8.2	9.2	8.3	7.9	–0.5	–5.3
Inflación[a]	5.3	5.0	12.0	23.8	15.2	15.8	28.9	17.5	18.2	26.2	28.1	58.9	101.9
Tipo de cambio nominal[b]	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	15.7	22.7	22.8	22.8	23.0	24.5	57.2	150.3
Tipo de cambio real[c]	99.2	97.5	92.4	82.9	78.6	90.1	107.6	98.8	93.3	84.4	77.6	121.0	162.7
Términos de intercambio[d]	98.6	98.3	101.1	98.2	106.6	136.9	222.5	214.4	239.0	296.9	288.6	262.3	236.4
Salario real[e]	100.7	111.8	112.5	119.5	126.0	141.0	136.4	137.9	145.2	144.2	150.2	146.6	107.8
Participación de los salarios en el PIB (%)	35.5	36.9	35.9	36.7	38.1	40.3	38.9	37.9	37.7	36.1	37.4	35.8	28.8
Composición del PIB (%)													
Consumo privado	72.6	71.5	70.3	69.7	69.7	69.9	69.0	68.9	68.7	68.2	67.9	69.0	67.3
Consumo público	7.7	8.1	8.2	8.2	8.9	9.0	8.6	8.8	8.8	8.9	9.1	9.3	9.7
Inversiones privadas fijas	14.0	13.2	12.5	13.2	12.7	12.9	11.7	11.3	12.7	13.4	14.1	11.7	9.4
Inversiones públicas fijas	4.9	6.3	8.1	7.8	9.0	8.0	7.2	8.7	9.4	10.1	10.8	9.3	6.6
Cambio en inventarios	1.9	1.7	1.9	3.9	3.0	2.3	3.5	3.0	2.8	4.6	5.1	0.5	1.0
Exportaciones	7.7	8.3	8.7	8.2	7.1	7.9	8.8	9.1	9.3	9.1	9.0	10.2	12.1
Importaciones	8.8	9.0	9.7	11.0	10.4	10.1	8.8	9.9	11.7	14.3	15.9	10.1	6.2

[a] Índice de precios al consumidor (promedio anual).
[b] Pesos por dólar estadunidense.
[c] Se usa el índice de precios al consumidor en Estados Unidos y México. Índice 1970 = 100.
[d] Índice 1970 = 100.
[e] Salario promedio anual (economía total) deflactado por el índice de precios al consumidor (INEGI, Cuentas Nacionales de México e INEGI, 1999a). Índice 1970 = 100.
FUENTE: INEGI, Cuentas Nacionales de México; INEGI (1999a); *Oxford Latin American Economics History Database* (OxLAD), para términos de intercambio; Council of Economic Advisors, Economic Report of the President, para precios al consumidor en Estados Unidos.

CUADRO A.13. *México: Finanzas públicas (porcentaje del PIB), sector público consolidado*

	1971	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*
Ingresos	18.4	18.7	20.2	21.1	23.2	23.8	24.6	25.9	26.7	26.9	26.7	28.9	32.9
Ingresos por petróleo	3.0	2.8	2.6	3.4	3.3	3.3	3.8	4.5	5.6	7.3	7.3	9.9	14.2
Ingresos no petroleros	15.4	15.9	17.6	17.7	19.9	20.5	20.8	21.4	21.1	19.6	19.4	19.0	18.7
Gastos	20.5	22.9	25.8	27.0	31.9	32.0	30.0	31.4	33.0	33.5	39.7	44.5	41.0
Corriente[a]	14.6	15.4	17.0	17.9	21.0	20.7	19.3	19.5	19.5	19.8	21.4	25.1	20.7
Capital	4.3	5.7	7.0	7.2	8.6	8.0	7.6	8.7	9.8	9.6	12.9	10.2	7.5
Intereses	1.6	1.8	1.8	1.9	2.3	3.3	3.1	3.2	3.7	4.1	5.4	9.2	12.8
Déficit primario	0.5	2.4	3.8	4.0	6.4	4.9	2.3	2.3	2.6	2.5	7.6	6.4	–4.7
Déficit financiero[b]	2.5	4.9	6.9	7.2	10.0	9.9	6.7	6.7	7.6	7.5	14.1	16.9	8.6

[a] Los pagos por intereses no están incluidos.
[b] Incluye gastos por intermediación financiera de manera que no es igual a la diferencia entre los gastos totales y los ingresos totales.
FUENTE: Bazdresch y Levy (1991), con base en la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP (para 1971-1976) e Indicadores Económicos, Banco de México (para 1977-1983).

CUADRO A.14. *México: comercio y balanza de pagos (miles de millones de dólares)*

	1971	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*
Exportaciones (bienes y servicios)	3.4	4.2	5.2	6.5	6.8	8.0	8.7	11.2	15.3	23.6	29.1	27.2	27.2
Bienes	1.4	1.7	2.1	2.9	3.1	3.7	4.6	6.1	8.8	15.1	19.4	21.2	22.3
Servicios[a]	2.0	2.5	3.1	3.6	3.7	4.3	4.1	5.1	6.5	8.5	9.7	6.0	4.9
Importaciones (bienes y servicios)	3.9	4.7	6.1	8.8	9.9	9.9	8.6	11.5	17.1	26.2	34.3	21.8	12.8
Bienes	2.3	2.8	3.9	6.1	6.7	6.3	5.7	7.9	12.0	18.8	23.9	14.4	8.6
Servicios[b]	1.6	1.9	2.2	2.7	3.2	3.6	2.9	3.6	5.1	7.4	10.4	7.4	4.2
Balanza comercial	–0.5	–0.5	–0.9	–2.3	–3.1	–1.9	0.1	–0.3	–1.8	–2.6	–5.2	5.4	14.4
Ingresos del extranjero	–0.5	–0.5	–0.6	–0.8	–1.3	–1.7	–1.8	–2.2	–3.1	–4.6	–7.3	–10.3	–9.1
Balanza de cuenta corriente	–0.9	–1.0	–1.5	–3.2	–4.4	–3.7	–1.6	–2.7	–4.9	–7.2	–12.5	–4.9	5.3
Balanza de capital a largo plazo	0.7	0.8	1.9	2.8	4.4	4.7	4.3	4.7	4.6	6.8	11.7	10.4	7.3
Balanza de capital a corto plazo	0.2	–0.4	0.2	1.0	1.1	0.4	–2.0	–1.4	–0.1	5.1	10.2	–1.8	–8.4
Errores y omisiones	0.2	0.8	–0.4	–0.6	–0.9	–2.4	0.0	–0.1	0.7	–3.6	–8.4	–8.4	–0.9
Banco de México[c]	0.2	0.3	0.1	0.0	0.2	–1.0	0.6	0.4	0.5	1.3	1.1	–4.7	3.3

[a] Incluye plata y oro no monetarios.
[b] Incluye oro no monetario.
[c] Incluye Derechos Especiales de Giro (DEG).
FUENTE: INEGI (1999a).

CUADRO A.15. *México: Composición de inversiones fijas*

	Públicas	*Privadas*	*Construcciones residenciales*	*Construcciones no residenciales*	*Maquinaria y equipo*
1980	43.0	57.0	17.9	38.2	43.9
1981	45.4	54.6	16.7	38.2	45.1
1982	44.2	55.8	20.3	41.5	38.2
1983	39.5	60.5	26.7	40.1	33.2
1984	38.6	61.4	26.3	38.9	34.8
1985	36.1	63.9	26.4	36.2	37.4
1986	35.1	64.9	29.4	34.5	36.1
1987	30.8	69.2	30.8	34.4	34.8
1988	25.0	75.0	25.0	27.5	47.5
1989	25.3	74.7	25.2	25.7	49.1
1990	24.9	75.1	24.2	26.0	49.8
1991	22.6	77.4	24.3	24.9	50.8
1992	19.7	80.3	23.6	25.3	51.1
1993	20.3	79.7	26.7	27.0	46.3
1994	25.7	74.3	26.2	27.9	45.9
1995	24.8	75.2	29.6	23.0	47.4
1996	18.2	81.8	26.0	24.2	49.8
1997	16.5	83.5	23.4	25.4	51.2
1998	13.9	86.1	22.2	24.8	53.0
1999	14.3	85.7	22.2	25.6	52.2
2000	16.1	83.9	22.3	27.0	50.7
2001	16.3	83.7	23.7	27.8	48.5
2002	19.2	80.8	24.2	29.4	46.4
2003	20.7	79.3	24.3	30.8	44.9
2004	19.8	80.2	23.9	31.7	44.4
2005	18.3	81.7	n.d.	n.d.	n.d.
2006	17.1	82.9	n.d.	n.d.	n.d.
2007	17.2	82.8	n.d.	n.d.	n.d.

NOTA: Porcentaje del total de inversiones fijas.
n.d. = no disponible.
FUENTES: Para la composición pública y privada, con base en el INEGI, Banco de Información Económica, a precios constantes de 1993. Para la composición residencial y no residencial: Hofmann (2000) para 1980-1987 (con base en pesos constantes de 1980); INEGI, Banco de Información Económica, para 1988-2004 (con base en precios corrientes).

CUADRO A.16. *México: desempeño macroeconómico, 1990-2000*

	1990	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Tipo de crecimiento del PIB	5.1	4.2	3.6	2.0	4.5	–6.2	5.1	6.8	4.9	3.9	6.6
Inflación[a]	29.9	18.8	11.9	8.0	7.1	52.0	27.7	15.7	18.6	12.3	9.0
Tipo de cambio nominal[b]	2.8	3.0	3.1	3.1	3.4	6.4	7.6	7.9	9.1	9.6	9.5
Tipo de cambio real[c]	127.0	115.8	105.9	100.0	103.9	150.5	136.5	120.6	121.9	111.8	104.4
Términos de intercambio[c]	115.7	105.9	105.0	100.0	105.3	105.5	106.8	105.1	99.6	104.2	109.0
Salario real[d]	111.7	105.0	101.2	100.0	99.7	85.6	77.8	77.2	77.7	75.0	75.6
Participación de los salarios en el PIB (%)	29.7	31.0	32.9	34.7	35.3	31.0	28.8	29.6	30.6	31.2	31.3
Composición del PIB (%)[e]											
Consumo privado	71.2	71.5	72.2	71.9	72.0	69.5	67.5	67.3	67.7	67.9	68.9
Consumo público	11.0	11.2	11.0	11.0	10.9	11.4	10.8	10.4	10.1	10.2	9.8
Inversiones privadas fijas	12.8	14.1	15.6	14.8	14.3	11.0	13.2	15.3	16.6	17.1	17.5
Inversiones públicas fijas	4.2	4.1	3.8	3.8	4.9	3.6	2.9	3.0	2.7	2.8	3.3
Cambio en inventarios	1.7	1.6	2.2	2.4	3.0	0.8	2.3	3.2	3.3	2.8	3.0
Exportaciones bienes y servicios	14.1	14.2	14.4	15.2	17.2	23.9	26.8	27.8	29.8	32.2	35.1
Importaciones bienes y servicios	15.0	16.6	19.2	19.2	22.3	20.2	23.6	27.1	30.1	33.1	37.7

[a] Índice de precios al consumidor (dic.-dic.).
[b] Pesos por dólar estadunidense (promedio anual).
[c] Índice 1993 = 100. El tipo de cambio real se refiere al tipo de cambio multilateral.
[d] Salario promedio (total de la economía) deflacionado con base en el índice de precios al consumidor.
[e] El PIB y sus componentes según los precios de 1993.
FUENTE: INEGI, Banco de Información Económica; Banco de México, Estadísticas.

CUADRO A.17. *México: Finanzas públicas (porcentaje del PIB), 1990-200*

	1990	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Ingresos	25.3	26.6	26.3	23.1	23.1	22.8	23.0	23.0	20.3	20.8	21.6
Ingresos por petróleo	7.7	6.7	6.4	6.1	6.0	7.6	8.2	7.8	6.1	6.2	7.2
Ingresos no petroleros	17.6	20.0	19.9	17.1	17.1	15.2	14.8	15.2	14.3	14.6	14.5
Gastos	27.5	23.8	22.2	22.5	23.1	22.9	23.1	23.6	21.6	21.9	22.7
Corriente	11.6	11.5	11.6	13.0	13.5	12.1	12.0	12.8	12.4	12.5	13.0
Capital	3.7	3.7	3.7	3.1	3.7	3.2	3.7	3.5	3.1	2.8	2.7
Intereses	9.1	5.1	3.6	2.7	2.3	4.6	4.4	4.1	2.9	3.6	3.7
Otros	3.2	3.6	3.3	3.7	3.6	3.0	3.1	3.3	3.2	3.1	3.4
Balance fiscal	–2.2	2.8	4.1	0.7	0.0	–0.2	–0.1	–0.6	–1.2	–1.1	–1.1
Balance primario[b]	7.2	8.0	7.8	3.3	2.4	4.7	4.3	3.5	1.7	2.5	3.6

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (http://www.shcp.gob.mx).

CUADRO A.18. *México: desempeño macroeconómico, 2001-2007*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tasa de crecimiento del PIB	–0.2	0.8	1.4	4.2	2.8	4.8	3.3
Inflación[a]	4.4	5.7	4.0	5.2	3.3	4.1	3.8
Tipo de cambio nominal[b]	9.3	9.7	10.8	11.3	10.9	10.9	10.9
Tipo de cambio real[c]	99.8	99.7	109.0	111.8	107.4	107.0	106.1
Términos de intercambio[c]	106.0	108.9	111.6	118.1	121.7	125.2	124.7
Salario real	76.0	76.9	77.5	76.4	76.4	76.3	75.8
Participación de los salarios en el PIB (%)	32.5	32.5	31.7	30.4	32.6	32.2	32.3
Composición del PIB (%)[e]							
Consumo privado	70.8	71.3	71.9	71.8	73.5	73.6	74.2
Consumo público	9.6	9.5	9.5	9.1	8.8	8.9	8.7
Inversiones privadas fijas	16.5	15.7	15.2	15.9	17.0	18.1	18.6
Inversiones públicas fijas	3.2	3.7	4.0	3.9	3.8	3.7	3.9
Cambio en inventarios	3.1	3.0	1.9	2.0	0.3	–0.3	–0.2
Exportaciones bienes y servicios	33.9	34.1	34.6	37.0	38.6	40.9	41.8
Importaciones bienes y servicios	37.1	37.3	37.1	39.8	42.0	44.8	47.0

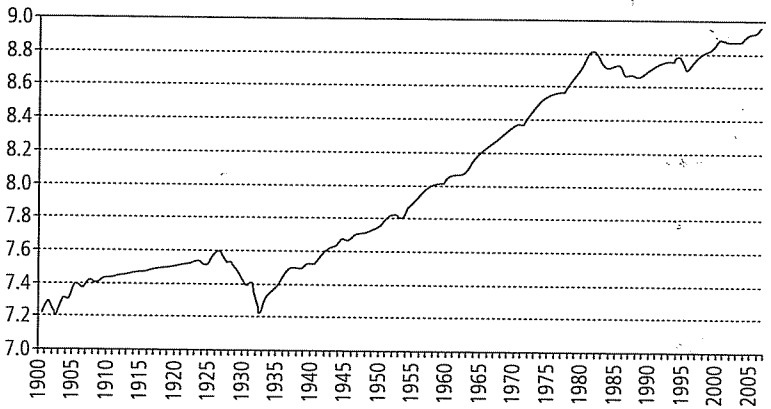
[a] Índice de precios al consumidor (dic.-dic.).
[b] Pesos por dólar estadunidense (promedio anual).
[c] Índice 1993 = 100. El tipo de cambio real se refiere al tipo de cambio multilateral.
[d] Salario promedio (total de la economía) deflacionado con base en el índice de precios al consumidor.
[e] El PIB y sus componentes según los precios de 1993.
FUENTE: INEGI, Banco de Información Económica; Banco de México, Estadísticas.

CUADRO A.19. *Finanzas públicas (porcentaje del PIB) 2001-2007*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ingresos	21.9	22.1	23.2	23.0	23.3	24.7	25.5
Ingresos por petróleo	6.7	6.5	7.7	8.3	8.7	9.4	9.0
Ingresos no petroleros	15.2	15.6	15.5	14.7	14.6	15.3	16.4
Gastos	22.6	23.3	23.9	23.2	23.4	24.6	25.4
Corriente	13.3	13.8	14.6	13.5	14.0	14.4	15.3
Capital	2.6	3.2	3.0	3.5	3.4	3.7	4.1
Intereses	3.2	2.8	2.8	2.7	2.5	2.7	2.4
Otros	3.4	3.5	3.5	3.5	3.5	3.8	3.6
Balance fiscal	–0.7	–1.2	–0.7	–0.3	–0.1	0.1	0.0
Balance primario	2.6	1.7	2.1	2.5	2.4	2.8	2.5

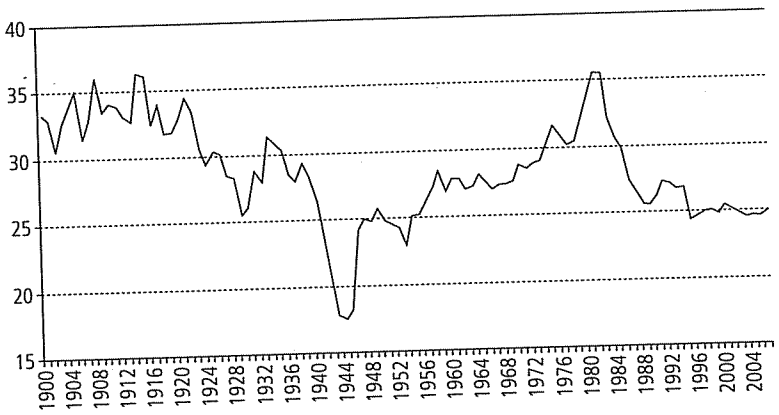
FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (http://www.shcp.gob.mx).

GRÁFICA A.1. *PIB per cápita de México, 1900-2006 (logaritmo natural del PIB per cápita en dólares Geary-Khamis de 1990)*



FUENTE: Maddison (2006).

GRÁFICA A.2. *PIB per cápita de México como porcentaje del PIB per cápita de Estados Unidos; 1900-2006*



FUENTE: Maddison (2006).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2002), "Reversal of fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution", *Quarterly Journal of Economics*, noviembre.

Aghion, P., R. Barro e I. Marinescu (2006), "Cyclical Budgetary Policies: Their Determinants and Effects on Growth", Mimeo, Harvard University.

Aghion, P. e I. Marinescu (2006), "Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What do We Learn from OECD Panel Data?", Mimeo, Harvard University.

Aguilar, G. (1947), *Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la Colonia hasta nuestros días*, 2a ed., México, Secretaría de Hacienda.

Alberro, J. L. y D. Ibarra (comps.) (1987), "Programas heterodoxos de estabilización", en *Estudios Económicos*, ITAM, núm. extraordinario, octubre.

Allen, R., J. Bassino, D. Ma, C. Moll-Murata y J. Zanden (2005), "Wages, prices, and living standards in China, Japan and Europe, 1738-1925", http://www.iisg.nl/reasearch/jvz-wages-prices.pdf.

Aschauer, D. (2000), "Public Capital and Economic Growth: Issues in Quantity, Finance and Efficiency", *Economic Development and Cultural Change*, núm. 48, pp. 391-406.

Asociación Mexicana de Historia Económica, www.amhe.org.mx.

Aspe, P. y J. Beristain (1984), "The Evolution of Income Distribution Policies during the Post-revolutionary Period in Mexico", en P. Aspe y P. Sigmund (eds.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York: Holmes and Meir Publishers.

Ávalos, M. (2006), "Condiciones generales de competencia: el caso de México", Serie estudios y perspectivas, núm. 48, CEPAL, México.

Aw, B., S. Chang y M. Roberts (2000), "Productivity and Turnover in the Export Market: Micro-level Evidence from the

Republic of Korea and Taiwan (China)", *World Bank Economic Review*, enero 14 (1), pp. 65-90

Bacha, E. (1984), "Growth with Limited Supplies of Foreign Exchange: A Reappraisal of the Two-Gap Model" en Moshe Syrquin, Lance Taylor, y Larry Westphal (eds.) *Economic Structure and Performance: Essays in Honor of Hollis B. Chenery*, Nueva York, Academic Press

——— (1990), "A Three-gap Model of Foreign Transfers and the GDP Growth Rate in Developing Countries", *Journal of Development Economics*, vol. 32 (2), abril, pp. 279-296.

Balassa, B. *et al.* (1971), *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.

——— (1985), "Trade Policy in Mexico", en R. Dávila y A. Violante (eds.), *México, una economía en transición*, México, Limusa.

Banco de México, Estadísticas, http:www.banxico.org.mx.

——— (varios números), *Informe Anual*, México, Banco de México.

———, 1988, Informe Anual 1987, México, Banco de México.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006), "El sector rural en México: desafíos y oportunidades", septiembre, Washington, BID.

Banco Mundial, Education Statistics, http://www.worldbank.org/education/edstats.

———, *World Development Indicators*, disponibles en línea a suscriptores.

——— (1986), *Mexico: Trade Policy, industrial performance and adjustment*, Washington, Banco Mundial.

——— (1995), "Privatization and Deregulation in Mexico", E-Precis, núm. 97, nov. Departamento de Evaluación de Operaciones, Washington, Banco Mundial.

——— (2000), "Enhancing factor Productivity Growth", Country Economic Memorandum. Report núm. 17392-ME, Washington, Banco Mundial.

——— (2003), *Private Solutions for Infrastructure in Mexico*, Washington, Banco Mundial.

Barker, T. y V. Brailovsky (eds.) (1982), *Oil or Industry?* Nueva York, Academic Press.

Batiz, J .A. y E. Canudas (1980), "Aspectos financieros y monetarios (1880-1910)", en Ciro Cardoso (ed.), *México en el Siglo XIX* (1821-1910). *Historia económica y de la estructura social*, México, Nueva Imagen.

Bazant, J. (1968), *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, El Colegio de México.

——— (1977), *Los bienes de la Iglesia en México 1856-1875: Aspectos económicos y sociales de la Revolución liberal*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos.

Bazdresch, C. y S. Levy (1991), "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982", en R. Dornbusch y S. Edwards, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.

——— y D. Mayer (2006), "Hacia un consenso para el crecimiento económico de México", *Economía, UNAM*, núm. 8, mayo-agosto, UNAM.

Beato, G. (2004), "De la Independencia a la Revolución", en *Historia Económica de México*, México, UNAM-Océano.

Beatty, E. (2000), "The Impact of Foreign Trade on the Mexican Economy: Terms of Trade and the Rise of Industry, 1880-1923", *Journal of Latin American Studies* 32, núm. 2, mayo.

——— (2001), *Institutions and Investment. The Political Basis of Industrialization in Mexico before 1911*, Stanford, Stanford University Press.

——— (2002), "Commercial Policy in Porfirian Mexico: the structure of protection", in J. L. Bortz y S. Haber, *The Mexican Economy 1870-1930. Essays on the Economic History of Institutions, Revolution and Growth*, Stanford, Stanford University Press.

Behrman, J., P. Sengupta y P. Todd (2002), "Progressing through Progresa: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment", presentado en el primer Encuentro de la Red de Monitoreo de la Política Social, "Programas de Transferencias Condicionadas", Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

Bénabou, R. (1996), "Inequality and growth", en B. S. Bernanke y J. Rotemberg (eds.), *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, MIT Press.

Bensusán, G. (2006), "Diseño legal y desempleo real: México", en G. Bensusán (coord.) *Diseño legal y desempleo real: ins-*

tituciones laborales en América Latina, México, UAM-X y Miguel Ángel Porrúa.

Bergoeing, R., P. Kehoe, T. Kehoe y R. Soto, 2002, "A Decade Lost and Found: Mexico and Chile in the 1980s", *Review of Economic Dynamics*, vol. 5, núm. 1, pp. 166-205.

Bergsman, J. (1974), "Commercial Policy, Allocative Efficiency and X-efficiency", *Quarterly Journal of Economics,* núm. 88 (3), pp. 409-433.

Bernard, A. y J. Jensen (1995), "Exporters, Jobs, and Wages in US Manufacturing, 1976-1987", *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics,* 1995, pp. 67-112.

——— y J. Jensen (1998), "Exporting and productivity", presentado en el Instituto de Verano, 1998, NBER, Cambridge, Ma., agosto.

Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot (1995), "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia", *World Bank Economic Review,* núm. 9, pp. 477-508.

Blanco, M. y M. E. Romero Sotelo (2000), *Tres siglos de economía novohispana*, México, UNAM-Editorial Jus.

——— y M. E. Romero Sotelo (2004), "La Colonia", en E. Semo (coord.), *Historia económica de México*, vol. 2, México, UNAM y Editorial Océano.

Blecker, R. (2003), "The North American Economies After NAFTA: A Critical Appraisal", *International Journal of Political Economy*, vol. 33, núm. 3, pp. 5-27.

Blejer, M. y A. Cheasty (1991), "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues", *Journal of Economic Literature*, núm. 29 (4), pp. 1644-1678.

Boltvinik, J. y E. Hernández Laos (1981), "Origen de la crisis industrial: El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", en R. Cordera (ed.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana: ensayos de interpretación histórica*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bortz, J. (2000), "The revolution, the labour regime and conditions of work in the cotton textile industry in Mexico", 1910-1927, *Journal of Latin American Studies* núm. 32, pp.671-703.

Bortz, J., y S. Haber (eds.) (2002), *The Mexican Economy, 1870-1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution and Growth*, Social Science History series, Stanford, Stanford University Press.

Bosworth, B. (1998), "Productivity growth in Mexico", Documento de trabajo preparedo para el proyecto del Banco Mundial, *Mexico: Enhancing Factor Productivity growth, Report núm. 17392-ME, Country Economic Memorandum,* agosto.

Brading, D. (1971), *Miners and Merchants in Bourbon Mexico, 1763-1810*, Cambridge, Cambridge University Press.

——— (1978), *Haciendas and Ranchos in the Mexican Bajío*, Cambridge, Cambridge University Press.

Brothers, D. y L. Solís (1966), *Mexican Financial Development*, Austin, University of Texas Press.

Bueno, G. (1971), "The structure of protection in Mexico", en B. Balassa *et al.* (eds.), *The Structure of Protection in Developing Countries*, cap. 8, Baltimore, The Johns Hopkins Press.

Buffie, E. (1989), "Mexico 1958-86: From stabilizing development to the debt crisis", en J. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, The University of Chicago Press.

Bulmer-Thomas, V. (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bulnes, F. (1952), *El verdadero Díaz y la Revolución*, México, Editorial Nacional S. A.

Cabrera, C. J. (2007), "Pobreza y Desigualdad", *Economía Informa*, núm. 343, nov.-dic., Facultad de Economía, UNAM, México.

Calderón, C. y L. Servén (2004), "Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001", *Banco Mundial, Policy Research Working Paper* 3401, World Bank, Washington.

Calderón, F. (1965) "Los ferrocarriles", en D. Cosío Villegas (coord.) *Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida Económica. Primera parte,* México: Hermes.

Camacho, M. (1977), "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en L. Meyer *et al.* (eds.), *Las crisis en el sistema político mexicano,* México, El Colegio de México.

Cañonero, G. y A. Werner (2002), "Salarios relativos y liberación del comercio en México", *El Trimestre Económico*, núm. 273, pp. 123-142.

Cárdenas, E. (1982), *Mexico's industrialization during the great depression: Public policy and private response.* Disertación de Ph. D., Universidad de Yale, New Haven.

——— (1984), "The great depression and industrialization: The case of Mexico", en R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Nueva York, St. Martin's Press.

——— (1985), "Algunas Cuestiones Sobre la Depresión Mexicana del Siglo XIX", *Revista Latinoamericana de Historia Económica y Social,* 3, pp. 3-22.

——— (1987), *La industrialización mexicana durante la gran depresión*, México, El Colegio de México.

——— (1990), "Contemporary economic problems in historical perspective", en D. S. Brothers y A. Wick (eds.), *Mexico's search for a new development strategy*, Boulder, Colorado, Westview Press.

——— (1993), "La política económica en la época de Cárdenas", *El Trimestre Económico*, jul.-sep., núm. 60 (3), pp. 675-97, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1994), *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1997), "A macroeconomic interpretation of Nineteenth century Mexico", en S. Haber (ed.), *How Latin America fell behind*, Stanford, Stanford University Press.

——— (2000), "The process of accelerated industrialization in Mexico, 1929-1982", en E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Thorp (eds.), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, vol. 3, Nueva York, Palgrave.

——— (2003), *Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.

——— y C. Manns (1987), "Inflation and monetary stabilization in Mexico during the revolution", *Journal of Development Economics*, 27, pp. 375-394.

———, J. A. Ocampo y R. Thorp (eds.) (2000), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, vol. 3, Nueva York, Palgrave.

Carmagnani, M. (1983), "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", *Ibero Amerikanisches Archiv*, NE 19, H3/4.

——— (1994), *Estado y mercado: la política pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.

Carreras de Velasco, M. (1974), *Los mexicanos que devolvió la crisis, 1929-1932*, México, SRE.

Casar, J. y J. Ros (2004), "¿Por qué no crecemos?", *Nexos*, octubre, núm. 322, pp. 57-64.

Catao, L. (1991), *The International Transmission of Long Cycles between "Core" and "Periphery" Economies: A Case Study of Brazil and Mexico, c. 1870-1940,* Disertación Ph. D., Universidad de Cambridge.

——— (1998), "Mexico and Export-Led Growth: The Porfirian Period Revisited", *Cambridge Journal of Economics*, núm. 22 (1), pp. 59-78.

Cavazos, M. (1976), "Cincuenta años de política monetaria", en E. Fernández Hurtado, *Cincuenta Años de Banca Central*, Lecturas del Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica.

CELADE (1998), Boletín Demográfico núm. 69, "América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050", disponible en www.eclac.org.

CEPAL (1979), *Principales rasgos del proceso de industrialización y de la política industrial de México en la década de los setenta*, CEPAL/MEX/1011/Rev. 1, México, CEPAL.

——— (2004), Anuario Estadístico, Santiago de Chile, CEPAL.

——— (2005), *CAN: análisis de la competitividad de los países, programa computacional para evaluar y describir el medio competitivo internacional,* Santiago de Chile, CEPAL.

——— (2006a), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2005-06*, Santiago de Chile, Chile, CEPAL.

——— (2006b), *Competitive Analysis of Nations Trade CAN 2006*, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL/NAFINSA (1971), *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, Nacional Financiera.

Chávez Orozco, L. (1938), *Historia económica y social de México. Ensayo de interpretación*, México, Ediciones Botas.

Chenery, H. (1960), "Patterns of industrial growth", *American Economic Review*, vol. 50, núm. 4, pp. 624-654.

———, S. Robinson y M. Syrquin (1986), *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Londres, Oxford University Press.

Chiquiar, D. (2005), "Why Mexico's regional income convergence broke down?", *Journal of Development Economics*, núm. 77, 1, pp. 257-275.

——— (2008), "Globalization, regional wage differentials and the Stolper-Samuelson theorem: Evidence from Mexico", *Journal of International Economics*, 74 (1), pp. 70-93.

Chong, A. y F. López de Silanes (1994a), "Privatization in Latin America: What does the evidence say?", *Economía*, vol. 4, núm. 2, pp. 37 -111.

——— (1994b), "Privatization in Mexico", en A. Chong y F. López de Silanes (eds.), *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Stanford University Press y Banco Interamericano de Desarrollo.

——— (2005a), "The Truth about Privatization in Latin America", en A. Chong y F. López de Silanes (eds.), *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, Stanford University Press y Banco Mundial.

Chor, D. y R. Freeman (2005), "The 2004 Global Labor Survey: Workplace Institutions and Practices Around the World", NBER *Working Papers*, núm. 11598, Cambridge, Massachusets.

Christensen, L., D. Cummings y D. Jorgenson (1980), "Economic growth, 1947-73: An international comparison", *Studies in Income and Wealth*, núm. 44, pp. 595-698

Clavijo, F. (1980), "Reflexiones en torno a la Inflación Mexicana", *El Trimestre Económico*, núm. 47 (188), pp. 1023-1054.

——— y J. Boltvinik (2000), "La reforma financiera, el crédito y el ahorro", en Clavijo, F. (ed.), *Reformas Económicas en México 1982-1999*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 92. CEPAL, Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S. C., México, Fondo de Cultura Económica.

——— y S. Valdivieso (1983), "La creación de empleos mediante el comercio exterior: el caso de México", *El Trimestre Económico*, núm. 50, pp. 873-916, México, Fondo de Cultura Económica.

Clerides, S., S. Lach y J. Tybout (1998), "Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Colombia, Mexico, and Morocco", *Quarterly Journal of Economics*. núm. 113(3), pp. 903-947

Cline, H. (1962), *Mexico. Revolution to Evolution, 1940-1960*, Londres, Nueva York, Oxford University Press.

Coatsworth, J. (1978), "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico", *American Historical Review*, núm. 83 (1), feb. pp. 80-100.

——— (1979), "Indispensable railroads in a backward economy: the case of Mexico", *Journal of Economic History*, vol. 39, núm. 4, pp. 939-960.

——— (1982), "The limits of colonial absolutism: The state in eighteen-century Mexico", en K. Spalding (ed.), *Essays in the Political, Economic and Social History of Colonial Latin America*, Newark, Delaware, Universidad de Delaware, Latin American Studies Program, Occasional Papers and Monographs, núm. 3.

——— (1985), "El Estado y el sector externo en México: 1800-1910", *Secuencia*, núm. 2, mayo-agosto, México, Instituto Mora.

——— (1986), "The Mexican mining industry in the eighteenth century", en N. Jacobsen y H. Puhle (eds.), *The Economies of Mexico and Peru during the Late Colonial Period, 1760-1810*, Berlin, Colloquium Verlag.

——— (1989), "The Decline of the Mexican Economy, 1800-1860", en R. Liehr (ed.), *América Latina en la Época de Simón Bolivar*, Berlin, Colloquium Verlag.

——— (1990), *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana.

——— (1993), "Notes on the comparative economic history of Latin America and the United States", en W. L. Bernecker y H. W. Tobler (eds.), *Development and Underdevelopment in America: Contrasts in economic growth in North America and Latin America in historical perspective*, Berlin, Walter de Gruyter.

——— (1998), "Economic and institutional trajectories in nineteenth century Latin America", en J. Coatsworth y A. Taylor

(eds.), *Latin America and the World Economy Since 1800*, Cambridge, Harvard University Press.

Coatsworth, J. H. y G. Tortella (2002), "Institutions and long-run economic performance in Mexico and Spain, 1800-2000", David Rockefeller Center For Latin American Studies, *Working Papers on Latin America Series*, núm. 02/03-1, Universidad de Harvard.

Collver, A. (1965), *Birth Rates in Latin America: New Estimates of Historical Trends and Fluctuations*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

Cordera, R. y C. Cabrera (2007a), El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México, *Lecturas del Trimestre Económico*, núm. 99, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (2007b) (coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, Facultad de Economía, UNAM.

Cordera, R. y C. Tello (1981), *La Disputa por la Nación*, México, Siglo XXI.

Córdova, A. (1972), *La formación del poder político en México*. México, Era.

——— (1973), *La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era.

Cosío Villegas, D. (1965) (ed.), *Historia Moderna de México. El Porfiriato*, México, Editorial Hermes.

Council of Economic Advisers (2007), Economic Report of the President, Washington DC: US Government Printing Office.

Crafts, N. (1994), "The industrial revolution", en Floud y McCloskey (eds.), *The Economic History of Britain since 1700*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cragg, M. y M. Epelbaum (1996), "Why has wage dispersion grown in Mexico? Is it the incidence of reforms or the growing demand for skills?", *Journal of Development Economics*, núm. 51, pp. 99-116.

Cripps, F. y R. Tarling (1973), *Growth in Advanced Capitalist Economies 1950-1970*, Londres, Cambridge University Press.

Cruz, C., R. De la Torre y C. Velázquez (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, Cuernavaca, México, Instituto Nacional de Salud Pública.

Dávila, E., G. Kessel y S. Levy (2002), "El Sur también existe: Un ensayo sobre el desarrollo regional de México", *Economía Mexicana*, Nueva Epoca, vol. XI, núm. 2, México, pp. 205-260.

Davis, B. (2000), "The adjustment strategies of Mexican ejidatarios in the face of neoliberal reforms", CEPAL Review 72, diciembre, pp. 99-119, Santiago de Chile, CEPAL.

Deans-Smith, S. (1992), *Bureaucrats, Planters and Workers: The Making of the Tobacco Monopoly in Bourbon Mexico*, Austin, University of Texas Press.

De Gregorio, J. (2005), "Economic growth in Latin America: From the failure of the 20th century to the hopes of the 21st", documento presentado a la conferencia "Democratic Governability in Latin America", Universidad de Notre Dame, oct. 6-7, 2005.

De Janvry, A. y E. Sadoulet (2002), "Targeting and calibrating educational grants: Focus on poverty or on risk?", presentado en primer Encuentro de la Red de Monitoreo de la Política Social, "Programas de Transferencias Condicionadas", Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.

——— (2006), "Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality", *World Bank Economic Review*, núm. 20 (1), pp.1-29.

De la Peña, S. y T. Aguirre (2006), "De la Revolución a la Industrialización", en E. Semo (coord.), *Historia económica de México*, vol. 6, México, UNAM y Editorial Océano.

De Long, B. y L. Summers (1991), "Equipment investment and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 106 (2), pp. 445-502

De Mateo, F. (1988), "La política comercial de México y el GATT", *El Trimestre Económico*, núm. 55 (217), pp. 175-216.

De Vries, M. (1987), *Balance of Payments Adjustment, 1945 to 1986. The IMF Experience*, Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.

Del Ángel-Mobarak, G., C. Bazdresch y F. Suárez Dávila (2005), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la Nacionalización Bancaria en México*, El Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica.

Díaz Alejandro, C. (1984), "Latin America in the 1930s", en R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Nueva York, St. Martin's Press.

——— (1988), "No less than one hundred years of Argentine economic history plus some comparisons", en A. Velasco (ed.), *Trade, Development and the World Economy. Selected Essays of Carlos F. Diaz-Alejandro*, Oxford y Nueva York, Basil Blackwell.

Dobado, R. y G. Marrero (2006), "Mining-led growth in Bourbon Mexico, the role of the state, and the economic cost of independence", The David Rockefeller Center for Latin American Studies. *Working papers on Latin America,* núm. 06/07-1, Universidad de Harvard.

Dornbusch, R. y S. Edwards (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.

Dussel, E. (2000a), *Polarizing Mexico. The impact of Liberalization Strategy*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.

——— (2000b), *El Tratado de Libre Comercio de Norteamerica y el desempeño de la economía en México*, CEPAL, LC//MEX/L.431. México.

——— (2003), "Ser o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta?" *Revista de Comercio Exterior,* vol. 53, núm. 4, pp. 328-336.

Easterly, W. y R. Levine (2001), "It's not factor accumulation: Stylized facts and growth models", *World Bank Economic Review,* núm. 15, pp. 177-219.

Eatwell, J. y A. Singh (1981), "¿Está sobrecalentada la economía mexicana?", *Economía Mexicana*, núm. 3, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Eckstein, S. (1966), *El ejido colectivo en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Edwards, S. (1993), "Openness, trade liberalization, and growth in developing countries", *Journal of Economic Literature,* núm. 31 (3), pp.1358-1393.

——— (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.

El Colegio de México (1960a), *Comercio Exterior de México 1877-1911,* México, El Colegio de México.

El Colegio de México (1960b), *Estadísticas económicas del Porfiriato*, México.

Elías, V. J. (1978), "Sources of economic growth in Latin American countries", *Review of Economics and Statistics, núm.* 60 (3), pp.362-370.

Engerman, S. y K. Sokoloff (2002), "Factor endowments, inequality, and paths of development among New World economies", *Economía*, otoño 3(1), pp. 41-88.

Escaith, H. (2006), "Can Latin America Fly? Revising its engines of growth", *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos,* núm. 45, Santiago de Chile, CEPAL.

Espinosa, A. y E. Cárdenas (eds.) (2008), *La nacionalización bancaria, 25 años después*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México.

Esquivel, G. (1999), "Convergencia regional en México, 1940-1995", *El Trimestre Económico,* núm. 66 (264): pp.725-761.

——— (2008), "Piloto automático procíclico: El diseño y conducción de la política macroeconómica en México", documento preparado para el Seminario *La Economía Mexicana en el 2010*, El Colegio de México.

——— y M. Messmacher (2002), "Sources of Regional (non) Convergence in Mexico", Oficina del Economista en Jefe para America Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C.

——— y J. A. Rodríguez-López (2003), "Technology, trade, and wage inequality in Mexico before and after NAFTA", *Journal of Development Economics*, núm. 72, pp. 543-565.

Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística, "Estadísticas Sociales del Porfiriato 1877-1910", México, 1956, http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/porfi/ESPI.pdf.

Faal, E. (2005), "GDP growth, potential output, and output gaps in Mexico", *IMF Working Paper*, WP/05/93, Washington, Fondo Monetario Internacional.

Feenstra, R.(1990), "Trade and uneven growth", *NBER Working Paper,* núm. 3276

——— y G. Hanson (1997), "Foreign direct investment and relative wages: Evidence from Mexico's maquiladoras", *Journal of International Economics* 42 (3-4), pp. 371-393.

Feliciano, Z. (2001), "Workers and trade liberalization: The impact of trade reforms in Mexico on wages and employment", *Industrial and Labor Relations Review* 55 (1), pp. 95-115.

Felipe, J. y J. McCombie (2006), "The Tyranny of the Identity: Growth Accounting Revisited", *International Review of Applied Economics*, 20 (3), pp. 283-299.

Fernández Hurtado, E. (1976), *Cincuenta años de banca central*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 17, México, Fondo de Cultura Económica.

Fitzgerald, V. (1984), "Restructuring through depression: The state and capital accumulation in Mexico: 1925-40", en R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Nueva York, St. Martin's Press.

Florescano, E. y I. Gil Sánchez (1976), "La época de las Reformas Borbónicas y el crecimiento económico", en D. C. Villegas (comp.), *Historia general de México,* México, El Colegio de México, tomo 1.

Fondo de Cultura Económica (1963), *México 50 Años de Revolución,* México, Fondo de Cultura Económica.

Frenkel, R. y M. Rapetti (2004), *Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo*, documento preparado para la OIT, Ginegra.

——— y J. Ros (2004), "Desempleo, políticas macroeconómicas y flexibilidad del mercado laboral. Argentina y México en los noventa", *Desarrollo Económico,* núm. 173, vol. 44, pp. 33-56.

Frieden, J. (1984), "Endeudamiento y fuga de capital. Los flujos financieros internacionales en la crisis de México, 1981-83", *Investigación Económica*, núm. 170.

Fujigaki, E. (2006), "Monometalismo y bimetalismo en la Revolución Mexicana. La estabilización monetaria a debate", en M. E. Romero y L. Ludlow, *Temas a debate. Moneda y banca en México 1884-1954*, UNAM.

Furtado, C. (1970), *Economic Development of Latin America. Historical background and Contemporary Problems*, Cambridge, Cambridge University Press.

Galindo, L. M. y J. Ros (2008), "Alternatives to inflation targeting", *International Review of Applied Economics*, vol. 22, núm. 2, pp. 201-214.

Garay, F. (2003), *PNR, PRM, PRI: Esbozo histórico*, México, PRI.

García Alba, P. (1974), "Los liberales y los bienes del clero", El Colegio de México, manuscrito.

Garcia de Leon A., R. Gamboa y E. Semo (1988), *Historia de la cuestión agraria mexicana 1: El siglo de la hacienda 1800-1900*, México, Siglo XXI Editores.

Garner, R. L. y S. E. Stefanou (1993), *Economic growth and change in Bourbon Mexico*, Gainsville, University Press of Florida.

Gasca Zamora, J. (1989), "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México", *Comercio Exterior*, feb., núm. 39(2), pp. 151-175.

Gavin, M. (1996), "The Mexican oil boom: 1977-1985", *Working Paper Series* 314, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Gerschenkron, A. (1952), "Economic Backwardness in Historical Perspective", en B. Hoselitz (ed.), *The Progress of Underdeveloped Countries,* Chicago, University of Chicago Press.

Gil Diaz, F. (1984), "Mexico's path from stability to inflation", en A. Harberger (ed.), *World Economic Growth,* San Francisco, Institute for Contemporary Studies.

——— (1987), "Some lessons from Mexico's tax reform", en D. Newberry y N. Stern (eds.), *The Theory of Taxation for Developing Countries,* Oxford, Oxford University Press.

Giugale, Marcelo, Olivier Lafourcade, y Vinh H. Nguyen (eds., 2001), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Washington, D.C., El Banco Mundial.

Godínez, V. (2000), "La economía de las regiones y el cambio estructural", en F. Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, Lecturas del trimestre económico núm. 92, México, Fondo de Cultura Económica.

Golub, S. (1991), "The political economy of the Latin American debt crisis", *Latin American Research Review*, vol. 26, núm. 1, pp. 175-215.

Gómez-Galvarriato, A (1998), "The evolution of prices and real wages from the Porfiriato to the Revolution", en J. Coatsworth y A. Taylor (eds.), *Latin America and the World Economy Since 1800*, Cambridge, Harvard University Press.

——— (2002), "Measuring the impact of institutional change

in capital-labor relations in the Mexican textile industry, 1900-1930", en J. L. Bortz y S. Haber, *The Mexican Economy, 1870-1930. Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*, Stanford, Stanford University Press.

Gómez-Galvarriato y A. Mussachio (2000), "Un nuevo índice de precios para México, 1886-1929", *El Trimestre Económico*, vol. LXVII (1), núm. 265, pp. 47-91.

González Navarro, M. (1957), *El Porfiriato. La Vida Social. Historia Moderna de México*, tomo IV, México, Editorial Hermes.

Gregory, P. (1986), *The Myth of Market Failure. Employment and the Labor Market in Mexico*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Groningen Growth and Development Centre, *Total Economy Database*, Universidad de Groningen, http://www.ggdc.net.

Grossman, G. y E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MIT Press.

Grunstein, A. (1999), "De la competencia al monopolio: la formación de los ferrocarriles de México", en S. Kuntz Ficker (ed), *Ferrocarriles y Obras Públicas*, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, México.

Guerrero de Lizardi, C. (2006), "Thirlwall's Law with an emphasis on the ratio of export income elasticities in Latin American economies during the twentieth century". *Estudios Económicos*, 21(1), México, ITAM.

Haber, S. (1989), *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press.

——— (1991), "Industrial Concentration and the Capital Markets: A Comparative Study of Brazil, Mexico, and the United States, 1830-1930", *Journal of Economic History*, sept., vol 51, núm. 3, pp. 559-580.

——— (1992), "La revolución y la industria manufacturera mexicana, 1910-1925", en E. Cárdenas (comp.) *Historia Económica de México*, vol III, *Lecturas. El Trimestre Económico*, núm. 64, México, FCE.

——— (1997), "Financial Markets and Industrial Development: A Comparative Study of Governmental Regulation, Financial Innovation, and Industrial Structure in Brazil and Mexico, 1840-1930", en S. Haber (ed.), *How Latin America fell behind: Essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford, Stanford University Press.

Haber, S. (2005), "Mexico's experiments with bank privatization and liberalization, 1991-2003", *Journal of Banking and Finance*, vol. 29, núm. 8-9 pp. 2325-2353.

——— (2006) "¿Por qué importan las instituciones: la banca y el crecimiento económico en México?" *El Trimestre Económico*, 73:3 (jul-sep), pp. 429-478.

———, H. Klein, N. Maurer y K. Middlebrook (2008), *Mexico since 1980*, Cambridge, Cambridge University Press.

——— y A. Razo (2000), "Industrial prosperity under political instability: An analysis of revolutionary Mexico", en B. Bueno de Mesquita y H. Root (eds.), *Governing for Prosperity*, New Haven y Londres, Yale University Press.

———, N. Maurer y A. Razo (2003a), "When the Law Does Not Matter: The Rise and Decline of the Mexican Oil Industry", *Journal of Economic History*, marzo, vol. 63, núm. 1, pp.1-32.

———, A. Razo y N. Maurer (2003b), *The Politics of Property Rights: political instability, credible commitments and economic growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hale, C. (1961), "Alamán, Antuñano y la continuación del liberalismo", *Historia Mexicana*, vol. XI, núm. 2, pp. 224-245.

Hall, L. (1995), *Oil, Banks and Politics. The United States and Postrevolutionary Mexico, 1917-1924*, Austin, University of Texas Press.

Hall, R. y C. Jones (1999), "Why do some countries produce so much more output per worker than others?", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 114, pp.83-116.

Hansen, R. (1971), *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, John Hopkins Press.

Hanson, G. y A, Harrison (1999), "Trade liberalization and wage inequality in Mexico", *Industrial and Labor Relations Review* 52 (2), 271-288.

Harrod, R. (1933), *International Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2005), "What you export matters", *NBER Working Paper* 11905.

——— y D. Rodrik (2006), *Doomed to chose: Industrial policy as a predicament*, mimeo, Universidad de Harvard.

———, A. Velasco, y D. Rodrik (2008), Growth Diagnostics, en J. Stiglitz y N. Serra, *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Helpman, E. (2004), *The Mystery of Economic Growth*, Cambridge, Harvard University Press.

Hernández Laos, E. y E. Velasco (1990), "Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas, 1960-1985", *Comercio Exterior*, 40 (7), pp. 658-666.

Herrera, I. (1977), *El comercio exterior de México, 1821-1875*, El Colegio de México.

Hirschman, A. (1986), "The Political economy of Latin American Development: seven exercises in retrospection", Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.

Hofman, A. (2000), "Standardised Capital Stock Estimates in Latin America: A 1950-94 Update", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24, núm. 1, pp.45-86.

Holden, R. (1994), *Mexico and the Survey of Public Lands: The Management of Modernization*, DeKalb, Northern Illinois University Press.

Hozven, R. (1996), "Octavio Paz y la Plaza Pública", *Estudios Públicos*, 63, pp. 405-512

Humboldt, A. (1822), *Political Essay on the Kingdom of New Spain*, traducido al inglés del original en francés por John Black, 3ª edición, Londres, impreso para Longman, Hurst, Rees, Orme and Brown.

Ibarra A. (1999), "Mercado colonial, plata y moneda en el siglo XVIII novohispano: comentarios para un diálogo con Ruggiero Romano a propósito de su nuevo libro", *Historia Mexicana*, XLIX, 2, pp. 279-308.

Ibarra, A. (2000), *La organización regional del mercado interno novohispano. La economía colonial de Guadalajara 1770-1804*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-UNAM.

Ibarra, C. (2006), "A slow growth paradox in Mexico?", Department of Economics, Universidad de las Américas, mimeografiado.

Ibarra, D. (2005), *Ensayos sobre economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.

——— (2008), "El desmantelamiento de Pemex", *Economía, UNAM*, 5 (13), pp. 5-29, México.

ILPES, Estadísticas de Finanzas Públicas, http://websie.eclac.cl/susgen/ConsultaIntegrada.asp.

INEGI (1985), *Estadísticas Históricas de México*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

——— (1999a), *Estadísticas Históricas de México*, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

——— (1999b), *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1998*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

——— (2003), *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2002*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

——— (2006), *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2005*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

ITAM (2008), "Estadísticas Históricas de México", base de datos electrónicos en http://biblioteca.itam.mx/docs/ehm/

Ize, A. y G. Ortiz (1987), "Fiscal Rigidities, Public Debt, and Capital Flight", *International Monetary Fund Staff Papers*, 34 (2), pp.311-32

Izquierdo, R. (1964), "Protectionism in Mexico", en R. Vernon (ed.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge, Harvard University Press.

——— (1995), *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México

Jáuregui, L. (2005), "Los ingresos y los gastos públicos de México 1821-1855", en L. Aboites y L. Jáuregui (coord.), *Penuria sin fin*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Johnson, N. (2001), "'Tierra y Libertad': Will tenure reform improve productivity in Mexico's 'Ejido' agriculture", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, núm. 2, pp. 291-309.

Kaldor, N. (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.

Katz, F. (1980), *La servidumbre agraria en México en la época porfiriana*, México, Ediciones Era.

——— (2004), *De Díaz a Madero: Orígenes y estallido de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Era.

Kaufman, R. (1979), "Industrial change and authoritarian rule in Latin America: A concrete review of the bureaucratic-authoritarian model", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

Keesing, D. (1969), "Structural change early in development: Mexico's changing industrial and occupational structure from 1895 to 1950", *Journal of Economic History*, vol. 29, núm. 4, pp. 716-738.

Kemmerer, E. W. (1940), *Inflation and Revolution: Mexico's Experience of 1912-1917*, Princeton, Princeton University Press.

King, T. (1970), *Mexico: Industrialization and Trade Policies Since 1940*, Oxford, Oxford University Press.

Klenow, P. y A. Rodriguez-Clare (1997), "The neoclassical revival in growth economics: Has it gone too far?", *NBER Macroeconomics Annual* 1997, vol. 12, pp.73-103.

Knight, A. (1986), *The Mexican Revolution*, volumen 1, Cambridge, Cambridge University Press

——— (1992), "The peculiarities of Mexican history: Mexico compared to Latin America, 1821-1992", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24 Quincentenary Supplement, pp. 99-144.

——— (2002), *Mexico. The Colonial Era*, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press.

Knowlton, R. (1985), *Los bienes del clero y la reforma mexicana, 1856-1919*, México, Fondo de Cultura Económica.

Kose, M. A., G. M. Meredith, y C. M. Towe (2004), "How has NAFTA affected the Mexican economy? Review and evidence", *IMF Working Paper*, WP/04/59, 2004.

Krueger, A. y B. Tuncer (1980), "Estimates of total factor productivity growth for the Turkish economy", *World Bank Staff Working Paper*, 422, Washington, Banco Mundial.

Krugman, P. y L. Taylor. (1978), "Contractionary effects of devaluation", *Journal of International Economics*, 8(3), pp. 445-456.

Kuntz Ficker, S. (1999), "Ferrocarriles y mercados: tarifas, precios y tráfico ferroviario en el Porfiriato", en Kuntz Ficker, S. y P. Connelly (eds.) *Ferrocarriles y obras públicas*, Mexico, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/ColMich/ColMex/Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

——— (2002), "Institutional change and foreign trade in Mexico, 1870-1911", en J. L. Bortz y S. Haber, *The Mexican Economy 1870-1930. Essays on the Economic History of Institutions, Revolution and Growth*, Stanford, Stanford University Press.

——— (2004), "The export boom of the Mexican revolution: Characteristics and contributing factors", *Journal of Latin American Studies*, 36, pp. 267-296

——— (2007), *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal 1870-1929*, México, El Colegio de México.

——— y P. Connelly (eds, 1999) *Ferrocarriles y obras públicas*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/ColMich/ColMex/Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

Lachler U. y D. Aschauer (1998), "Public investment and economic growth in Mexico", *Policy Research Working Paper* 1964, Banco Mundial, Washington, agosto.

Lal, D. y H. Myint (1996), *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth*, Oxford, Clarendon Press.

Larudee, M. (1998), "Integration and Income Distribution under the North American Free Trade Agreement: The Experience of Mexico", en D. Baker, G. Epstein y R. Pollin (eds.), *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge, Nueva York y Melbourne, Cambridge University Press.

Lavoie, M. (1992), *Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis*, Aldershot, U. K., Elgar.

Lederman, D., W. Maloney y L. Serven (2003), *Lessons From NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*, Washington D.C., Banco Mundial.

Leff, N. (1972), "Economic retardation in nineteenth-century

Brazil", *Economic History Review* 25, núm. 3, ago., pp. 489-507.

Lerdo de Tejada, M. (1853), *Comercio exterior de México*, México.

Levine R. y D. Renelt (1992), "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions", *American Economic Review* 82, pp.942-963.

Levy, S. (2000), "Observaciones sobre la nueva legislación de competencia económica en México", en R. Tovar (ed.), *Lecturas en regulación económica y política de competencia*, México: ITAM y Grupo Editorial Porrúa.

Little, I., T. Scitovsky y M. Scott (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Londres, Oxford University Press.

Londoño, J. L., y M. Székely. (1997), "Distributional surprises after a decade of reform: Latin America in the nineties", Departamento de Investigaciones, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

López Cámara, F. (1967), *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*, México, Siglo XXI.

López Rosado, D. y J. Loyola (1951), "Los salarios reales en México, 1939-1950", *El Trimestre Económico* 18, abril-junio, pp. 201-09

López, J. (1988), *La macroeconomía de México: el pasado reciente y el futuro posible*, México, UNAM y Miguel Angel Porrúa.

——— y A. Cruz (2000), "Thirlwall's law and beyond: the Latin American experience", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, núm. 3, pp. 477-495.

López de Acevedo, G. (2007) "More Good Jobs for a growing labor market". Presentado al Foro Internacional de Políticas Públicas para el Desarrollo, Mexico: http://www.foropoliticaspublicas.org.mx/docs/Empleo_Gladys%20Lopez-Acevedo_Banco%20Mundial.pdf

Loría, E. y G. Fujii (1997), "The balance of payment constraint to Mexico's economic growth", *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 18, núm. 1, pp.119-137.

Lustig, N. (1992), *Mexico. The Remaking of an Economy*, Washington DC, The Brookings Institution.

Lustig, N. (2002), *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

——— (2008), "México: el impacto de 25 años de reforma sobre la pobreza y la desigualdad", manuscrito inédito escrito para el volúmen sobre economía del preparado proyecto *México 2010* de El Colegio de México.

——— y J. Ros (1987), *Stabilization and Adjustment Policies and Programmes. Country Study 7, Mexico*, Helsinki, WIDER.

MacLachlan, C. y J. Rodríguez (1980), *The Forging of the Cosmic Race. A Reinterpretation of Colonial Mexico*, Berkeley, University of California Press.

Maddison, A. (1989), *The World Economy in the 20th Century*, París, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.

——— (1995), "The Historical Roots of Modern Mexico 1500-1940", en A. Maddison, *Explaining the Economic Performance of Nations: Essays in Time and Space*, Aldershot, UK, Edward Elgar.

——— (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, París, Development Centre, OCDE.

——— (2006), *Historical Statistics*, www.ggdc.net/maddison.

Mallorquín, C. (2005), "Raúl Prebisch y la tesis del deterioro de los términos de intercambio", *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, núm. 2, Instituto de Sociología, UNAM.

Manzanilla Schaffer, Y. (1963), "Reforma Agraria en México", en FCE, *México: 50 Años de Revolución. La economía, la vida social, la política, la cultura*, México, Fondo de Cultura Económica.

Marichal, C. (1989), *A century of debt crises in Latin America*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

——— (1997), "Obstacles to the Development of Capital Markets in Nineteenth-Century Mexico", en S. Haber (ed), *How Latin America fell behind: Essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, Stanford University Press

——— (1998), "La deuda externa y las políticas de desarrollo económico durante el Porfiriato: algunas hipótesis de trabajo", en L. Ludlow y C. Marichal (coord.), *Un Siglo de Deu-*

da Pública en México, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Marichal, C. (2007), *Bankruptcy of empire: Mexican silver and the wars between Spain, Britain, and France, 1760-1810,* Nueva York, Cambridge University Press.

——— y S. Topik (2003), "The state and economic growth in Latin America: Brazil and Mexico, nineteenth and early twentieth centuries", en A. Teichova y H. Matis, *Nation, State and the Economy in History,* Cambridge, Cambridge University Press.

Martínez Navarrete, I. (1960), *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México,* México, Instituto de Investigaciones Económicas.

Márquez, G. (2002), *The political economy of Mexican protectionism, 1868-1911,* tesis, Universidad de Harvard, Cambridge.

Matsuyama, K. (1992), "Agricultural productivity, comparative advantage, and economic growt", *Journal of Economic Theory,* 58 (2), pp. 317-334.

Máttar, J., J. C. Moreno-Brid, y W. Peres (2003), "Foreign Investment in Mexico after Economic Reform", en K. J. Middlebrook y E. Zepeda (eds.) *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges,* Stanford, Stanford University Press.

Matute, A., E. Trejo y B. Connaughton (eds.) (1995), *Estado, iglesia y sociedad en México: siglo XIX,* México, UNAM-Miguel Angel Porrúa.

Maurer, N. (2002), *The Power and the Money: The Mexican Financial System, 1876-1932,* Stanford, Stanford University Press.

——— y S. Haber (2007), "Related lending: manifest looting or good governance", en S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez (eds.), *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions, and Crisis,* Chicago, University of Chicago Press.

McCaa, R. (2003), "Missing millions: The demographic costs of the Mexican Revolution", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos,* vol. 19 (2), verano, pp. 367-400.

McCombie, J. S. L. y A. P. Thirlwall (1994), *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint,* Nueva York, St. Martin's Press.

Meyer, J. (1991), "Revolution and reconstruction in the 1920s", en L. Bethell (ed.), *Mexico since Independence,* Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press.

——— (2004), *La Revolución Mexicana,* México, Tusquets Editores.

Meyer, L. (1968), *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942),* México, El Colegio de México.

Moguillansky, G. y R. Bielschowsky (2001), *Inversión y reformas económicas en América Latina,* Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.

Morales, H. (1999), "Estevan de Antuñano y la república de la industria. Su influencia en México a lo largo del siglo XIX", en W. Fowler y H. Morales (eds.), *El Conservadurismo en el Siglo XIX,* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Moreno-Brid, J.C. (1999), "Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México", Serie Reformas Macroeconómicas, núm. 47, CEPAL, Santiago de Chile.

——— (2001), *Essays on Economic Growth and the Balance of Payments Constraint with special reference to the case of Mexico,* tesis de doctorado, Faculty of Economics and Politics, University of Cambridge.

———, J. Pardinas y J. Ros (2009), "Economic development and social policies in Mexico", *Economy and Society,* vol. 38, núm. 1 pp. 154-176.

———, J. C. Rivas y J. Santamaría (2007), "Industrial Development in Mexico post-NAFTA: Policy and performance", documento preparado para el Institute for Economic and Social Planning y la CEPAL.

——— y J. Ros (1994), "Market reform and the changing role of the State in Mexico: a historical perspective", en A. Dutt, K. Kim y A. Singh (eds.), *The State, Markets, and Development,* Aldershot, UK, Edward Elgar, 1994.

——— y J. Ros (2004), "Mexico's market reforms in historical perspective", *CEPAL Review,* vol. 84, pp 35-56, diciembre.

———, J. Santamaría y J. C. Rivas (2005), "Industrialization and economic growth in Mexico after NAFTA: The road tra-

veled", *Development and Change,* núm. 36 (6), pp. 1095-1119.

Mosk, S. (1950), *Industrial Revolution in Mexico,* Berkeley, University of California Press.

Murillo, J. A. (2005), "La banca después de la privatización: auge, crisis y reordenamiento", en C. Bazdresh, G. del Ángel y F. Suárez Dávila (eds.) *Cuando el Estado se hizo banquero*, México, Fondo de Cultura Económica.

NAFINSA-ONUDI (1985), *México: los bienes de capital en la situación económica presente*, México, Nacional Financiera.

Navarrete, A. (1963), *Instrumentos de política financiera mexicana*, Publicaciones Especializadas.

Newell, R. y Rubio, L. (1984), *Mexico's Dilemma: The Political Origins of the Economic Crisis,* Boulder y Londres, Westview Press.

Nugent, J. (1973), "Exchange rate movements and economic development in the late nineteenth century", *Journal of Political Economy*, vol. 81, pp. 1110-1135.

Ocegueda, J. (2000), "La hipótesis de crecimiento restringido por la balanza de pagos: Una evaluación de la economía mexicana 1960-1997", *Investigación Económica,* 60 (232): pp. 91-122.

OCDE (1992), *Mexico, Economic Studies of the OECD*, París, OCDE.

——— (2002), *OECD Economic Surveys: Mexico*, París, OCDE.

——— (2003). *OECD Economic Surveys. Mexico,* París, OCDE.

——— (2004a), *OECD Economic Surveys. Mexico*, suplemento, núm. 1, enero, París, OCDE.

——— (2004b), *Recent tax policy trends and reforms in OECD countries*, OECD Tax Policy Studies, núm. 9, París, OCDE.

——— (2007), *Getting it right. OECD Perspectives on Policy Challenges in Mexico*, París, OCDE.

ONUDI (1998), *Industrial Development: Global Report 1997,* Nueva York, Oxford University Press.

Orozco y Berra, M. (1857), *Informe sobre la Acuñación en las Casas de Moneda de la República*, anexo a la *Memoria* de la Secretaría de Fomento, México.

Ortiz Mena, R. *et al.* (1953), *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, Nacional Financiera.

Oxford Latin American Economic History Database (OxLAD). Latin American Centre, Universidad de Oxford, http://oxlad.qeh.ox.ac.uk/.

Pacheco-López, P. (2003), *Trade Liberalisation in Mexico and its impact on exports, imports and the balance of payments,* tesis, Universidad de Kent.

——— (2005), "The Impact of trade liberalisation on exports, Imports, the balance of payments and growth: The case of Mexico", *Journal of Post Keynesian Economics*, 27 (4), pp. 595-619.

Pack, H. y K. Saggi (2006), "Is there a case for industrial policy? A critical survey", *The World Bank Research Observer*, vol. 21, núm. 2, pp. 267-297.

Palma, G. (2005), "The Seven Main 'Stylized Facts' of the Mexican Economy since Trade Liberalization and NAFTA", *Industrial and Corporate Change*, núm. 14(6), pp. 941-991.

Parlee, L. (1981) *Porfirio Díaz, railroads and development in northern Mexico: a study of government policy toward the central and national railroads, 1876-1910*, University of California, San Diego.

Paz, O. (1987), *México en la obra de Octavio Paz*, México, FCE.

——— (1985), *One Earth, Four or Five Worlds: Reflections on Contemporary History*, traducción de Helen Lane, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.

Paz Sánchez, F. (2000), *La política económica del porfiriato*, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana.

——— (2006), *La política económica de la Revolución Mexicana, 1911-1924*, México: UNAM-Fondo Editorial FCA.

Pedrero, F. (2007), "En riesgo, viabilidad del programa de empleo", *El Universal*, abril 30.

Peres, W. (1990), *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, París, OCDE.

Pletcher, D. "The fall of silver in Mexico 1870-1910, and its effect on American investments", *Journal of Economic History*, vol. 18, núm. 1, pp. 33-55.

Ponzio, C. (1998), "Interpretación económica del último periodo colonial mexicano", *El Trimestre Económico*, vol. LXV (1), pp. 99-125.

——— (2005), "Looking at the dark side of things: Political in-

stability and economic growth in post-independence Mexico", mimeografiado, Universidad Autónoma de Nuevo León y Secretaría de Desarrollo Económico.

Ponzio, C. (2006), "Export boom and rising prices in late colonial Mexico: A Dutch disease?", México, CIDE y Servicio de Administración Tributaria.

Potash, R. A. (1953), "The Banco de Avío of México", tesis inédita, Universidad de Harvard, Cambridge.

Prados de la Escosura, L. (2004), "Colonial independence and economic backwardness in Latin America", Working Paper 04-65, Economic History and Institutions, Series 03, Dpto. de Historia Económica e Instituciones, Universidad Carlos III de Madrid, diciembre.

——— (2007), "When did Latin America fall behind?", en S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez (eds.), *The Decline of Latin American Economies*, Washington DC, NBER.

PREALC (1982), *El Mercado de Trabajo en Cifras*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Prebisch, R. (1950), *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, Nueva York, Naciones Unidas. La versión en español se distribuyó mimeografiada y se publicó por primera vez en *Desarrollo Económico*, vol. 26, núm. 103, oct.-dic., 1986.

Presidencia de la República (2006), Anexo al Sexto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, México, Gobierno de México.

——— (2008), Anexo al Segundo Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, México, Gobierno de México.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, Oficina Nacional de Desarrollo Humano, PNUD-México.

Puchet, M. y L. Punzo (eds.) (2001), *Mexico Beyond Nafta: Perspectives for the European Debate*, Routledge, Londres.

Puyana, A. y J. Romero (2005), *Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano*, Colmex-Flacso, México.

Ramirez, M. (2004), "Is public infrastructure investment productive in the Mexican case? A vector error correction analysis", *Journal of International Trade and Economic Development* 13 (2), pp. 159-178.

Razo, A. y S. Haber (1998). "The rate of growth of productivity in Mexico,1850-1933: Evidence from the cotton textile industry", *Journal of Latin American Studies*, 30,3, pp. 481-517.

Rea, D. (2007), "Gradúan 20 000 en Oportunidades", *Reforma*, Sección Nacional, p. 8, mayo 18.

Reimers, F. (2006), "Education and social progress", en V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth y R. Cortés Conde, *The Cambridge Economic History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Reisen, H. y A. van Trotsenburg (1988), *Developing Country Debt: The Budgetary and Transfer Problem*, OECD, Development Centre, París.

Revenga, A. (1997), "Employment and wage effects of trade liberalization: The case of Mexican manufacturing", *Journal of Labor Economics*, 15 (3), pp. 20-43.

Reynolds, C. (1970), *The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure and Growth*, New Haven, Yale University Press.

——— (1980), *A shift-share analysis of regional and sectoral productivity growth in contemporary Mexico*, Luxemburgo, Austria, International Institute for Applied Systems Analysis.

Reynoso, A. (1989), *Essays on the Macroeconomic Effects of Monetary Reforms, Price Controls and Financial Repression*, tesis, MIT, Cambridge.

Riguzzi, P. (1996), "Los caminos del atraso: Tecnología, instituciones e inversión en los ferrocarriles mexicanos, 1850-1900", en S. Kuntz Ficker y P. Riguzzi (eds.), *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950)*, El Colegio Mexiquense-Ferrocarriles Nacionales de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.

Robles, G. (1960), "El desarrollo industrial", en FCE, *México, 50 años de revolución: La economía*, Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001). "Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence", en B. Bernanke y K. Rogoff (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*. National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Rodrik, D. (1999), *The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work*, Baltimore, John Hopkins University Press.

——— (2004), "Rethinking growth policies in the developing world", mimeografiado, Universidad de Harvard.

Rogozinsky, J. (1996), *La privatización de empresas paraestatales: una visión de la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— y R. Tovar (1998), "Private infrastructure concessions: The 1989-1994 national highway program in Mexico", en *High Price for Change: Privatization in Mexico*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Romano, R. (1998). *Moneda, seudomonedas y circulación monetaria en las economías de México*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

Romero, J. (1999), "El holocausto y su secuela: La Revolución Mexicana de 1910", *El Trimestre Económico*, abril-junio, 66 (2), pp. 145-174.

Romero Sotelo, M. E. (1997), *Minería y guerra. La economía de Nueva España, 1810-1821*, México, El Colegio de México-UNAM.

——— y L. Jáuregui (2003), *Las contingencias de una larga recuperación: La economía mexicana, 1821-1867*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ros, J. (1987), "Mexico from the oil boom to the debt crisis: an analysis of policy responses to external shocks", en R. Thorp y L. Whitehead, *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Nueva York, Macmillan Press.

——— (1991a), "The Effects of Government Policies on the Incentives to Invest, Enterprise Behavior and Employment: A Study of Mexico's Economic Reform in the Eighties", Working Paper, núm. 53, World Employment Programme Research, Ginebra, OIT.

——— (1991b), "La movilidad del capital y la eficacia de la política con una corrida del crédito", en *El Trimestre Económico*, núm. 231, vol. LVIII (3), julio-septiembre.

——— (1992), "Ajuste macroeconómico, reformas estructurales y crecimiento en México", Universidad de Notre Dame, mimeografiado.

——— (1993), "La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas", *Serie Reformas de Política Pública*, núm. 4, CEPAL-Gobierno de los Países Bajos, Santiago de Chile.

Ros, J. (1994a), "Financial markets and capital flows in Mexico", en J. A. Ocampo y R. Steiner, *Foreign Capital in Latin America*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

——— (1994b), "Foreign exchange and fiscal constraints on growth: a reconsideration of structuralist and macroeconomic approaches", en A. Dutt (ed.), *New Directions in Analytical Political Economy*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.

——— (1994c), "Mexico's Trade and Industrialization Experience since 1960: a Reconsideration of Past Policies and Assessment of Current Reforms", en G. Helleiner (ed.), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Routledge, Londres y Nueva York.

——— (1995), "Trade Liberalization with Real Appreciation and Slow Growth: Sustainability Issues in Mexico's Trade Policy Reform", en G. Helleiner (ed.), *Manufacturing for Export in the Developing World*, Routledge, Londres y Nueva York.

——— (2000a), "Employment, structural adjustment and sustainable growth in Mexico", *Journal of Development Studies* 36 (4), pp. 100-119.

——— (2000b), *Development Theory and the Economics of Growth*, University of Michigan Press.

——— (2001a), "Del auge de capitales a la crisis financiera y más allá: México en los noventa", en R. Ffrench-Davis (ed.), *Crisis financieras en países "exitosos"*, CEPAL-McGraw-Hill.

——— (2001b), "Política industrial, ventajas comparativas y crecimiento", *Revista de la CEPAL*, núm. 73, abril.

——— (2008), "Poverty reduction in Latin America: the role of growth, income distribution, social spending and demographic change", Universidad de Notre Dame, mimeografiado.

Rosenzweig, F. (2005), "El debate sobre el sector agropecuario en el TLCAN", *Serie Estudios y Perspectivas*, núm. 30, CEPAL, México.

Rosenzweig, F. (1965), "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911", *El Trimestre Económico*, 32, núm 5, pp. 405-454.
Ruiz Nápoles, P. (2004), "Exports, growth, and employment in Mexico, 1978-2000", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27, núm. 1, pp. 105-124.
Sachs, J. (2001), "Tropical Undervelopment", NBER *Working Paper*, núm. 8119.
Salvucci, R. (1987), *Textiles and Capitalism in México*, Princeton, Princeton University Press.
Salvucci, R. (1997), "Mexican national income in the era of independence, 1800-40", en S. Haber (ed.), *How Latin America fell behind*, Stanford, Stanford University Press.
Samaniego, R. (1984), "The evolution of total factor productivity in the manufacturing sector in Mexico, 1963-1981", *Serie Documentos de Trabajo*, El Colegio de México.
Sánchez-Reaza, J. y A. Rodríguez-Pose (2002), "The Impact of Trade Liberalization on Regional Disparities in Mexico", *Growth and Change* (invierno), 33, pp. 72-90.
Sandoval, R. (1976), "La Industria Textil Mexicana: Siglo XIX", *Estadísticas Económicas del Siglo XIX*, México.
Santaella, J. (1998), "Economic growth in Mexico", manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo.
Santamaría, H. (1985), "La evolución de la inversión en México", documento presentado en la conferencia "The investment process in Mexico and the USA", Universidad de Stanford.
Schaeffer, W. (1949), "National administration in Mexico: Its development and present status", tesis inédita, Universidad de California.
Schatán, C. (1981), "Los efectos de la liberalización de importaciones", *Economía Mexicana*, núm. 3, México, CIDE.
Schlefer, J. (2008), *Palace Politics: How the Ruling Party Brought Crisis to Mexico*, Austin, University of Texas Press.
Schmitz, C. (1979), *World Non-Ferrous Metal Production and Prices, 1700-1976*, Londres, Frank Cass and Co.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1985), *Plan Nacional de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior*, Secofi, México.
——— (1993), "Evolución de la inversión extranjera en México durante 1992", *El Mercado de Valores*, México, núm. 9, 1° de mayo.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1993), *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, mayo, México, SHCP.
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (1979), Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, México, Sepafin.
Shapiro, H. (2008), "The Industrial Policy Debate: Back to the Future?", en A. K. Dutt y J. Ros (eds.), *International Handbook of Development Economics*, Edward Elgar.
Solis, L. (1977), A *Monetary Will-O' the Wisp: Pursuit of Equity through Deficit Spending*, Ginebra, OIT.
——— (1980), "Prioridades Industriales en México, en *Prioridades industriales en países en desarrollo*", Nueva York: ONUDI.
——— (1981), *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press.
——— (2000), *La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.
Staples, A. (1976), *La Iglesia en la primera república federal mexicana, 1824-1835*, México, Sepsetentas.
Sterret, J. E. y J. S. Davis (1928), "The fiscal and economic condition of Mexico", reporte preparado para el International Committee of Bankers on Mexico.
Suárez Dávila, F. (2005), "Dos visiones de la política económica en México: Un debate en la historia (1946 a 1970)", en M. E. Romero (ed.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y Tendencias (1821-2000)*, México, Editorial Trillas.
Syrquin, M. (1986), "Productivity growth and factor reallocation", en H. Chenery, S. Robinson y M. Syrquin (eds.), *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Londres, Oxford University Press.
Székely, G. (1983), *La economía política del petróleo en México, 1976-82*, México, El Colegio de México.
Székely, M. (2005), "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004", *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (4), núm. 288.
Tanzi, V. (1977), "Inflation, lags in tax collection and the real value of tax revenues", IMF *Staff Papers*, vol. 24, marzo, pp. 164-167.

Taylor, L. (1994), "Gap models", *Journal of Development Economics*, vol. 45, (1), pp. 17-34.

Tello, C. (1984), *La nacionalización de la banca*, México, Siglo XXI.

——— (2007), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Facultad de Economía, UNAM.

Ten Kate, A. y G.Niels (1996), "Apertura Comercial, Privatización, Desregulación y Políticas de Competencia en México", documento presentado en el seminario "México y la Integración frente al siglo XXI", UNAM, 17 y 18 de septiembre, México.

——— y B. Wallace (1980), *Protection and Economic Development in Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press.

Tenenbaum, B. (1986), *The Politics of Penury. Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856*, University of New Mexico Press.

Tenorio, M. y A. Gómez Galvarriato (2006), *El Porfiriato*, CIDE-Fondo de Cultura Económica.

Thirlwall, A. P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of International growth rates differences", *Banca Nazionale de Lavoro Quarterly Review*, pp. 45-53.

Thomas, R. (1965), "A quantitative approach to the study of the effects of British imperial policy upon colonial welfare", *Journal of Economic History*, 25, pp. 615-638.

Thomson, G. (1985), "Protectionism and industrialization in Mexico, 1821-1854: The case of Puebla", en C. Abel y C. M. Lewis (eds.), *Latin America, Economic Imperialism, and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*, Londres, The Athlone Press.

——— (1986), "The Cotton Textile Industry in Puebla during the Eighteenth and Early Nineteenth Centuries", en N. Jacobsen y H. J. Puhle (eds.), *The Economies of Mexico and Peru during the Late Colonial Period, 1760-1810*, Berlin, Colloquium Verlag.

Timmer, M. y G. de Vries (2007), "A cross country data base for sectoral employment and productivity in Asia and Latin America1950-2005", Groningen Growth and Development Centre, Universidad de Groningen, http://www.ggdc.net/dseries/10-sector.html.

Tornell, A. y G. Esquivel (1997), "The Political Economy of Mexico's entry into NAFTA", en Takatoshi Ito y Anne O. Krueger (eds.), *Regionalism Versus Multilateral Trade Arrangements*, NBER-East Asia Seminar on Economics, vol. 6, Chicago, University of Chicago Press.

Tornell, A., F. Westermann y L. Martínez (2003), "Liberalization, Growth and Financial Crisis: Lessons from Mexico and the Developing World", *Brooking Papers in Economic Activity*.

Trigueros, I. (1998), "Flujos de capital y desempeño de la inversion: México", en R. Ffrench-Davis y H. Reisen (comps.), *Flujos de capital e inversión productiva: Lecciones para América Latina*, CEPAL/OCDE, McGraw-Hill, Santiago.

Tybout, J. y Westbrook, D. (1995), "Trade Liberalization and the Structure of Production in Mexican Industries", *Journal of International Economics*, núm. 39, pp. 53-78.

UNCTAD (2002), *Trade and Development Report*, Ginebra, United Nations Conference for Trade and Development.

US Census Bureau. Statistical Abstract of the United States. http://www.census.gov/compendia/statab/208edition.html.

US International Trade Commission (1990), *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations, Phase I*, Washington, DC.

Uthoff, A. (2007), "Reducción de la pobreza e inequidad", documento inédito presentado en el "Foro Internacional de Políticas Públicas", México, febrero.

Vázquez, J. (1999), *Interpretaciones de la Independencia de México*, Grupo Patria Cultural.

Valenzuela, S. (2006), "Caudillismo, democracia, y la excepcionalidad chilena en América Hispana", *Revista de Occidente*, núm. 305 (oct.), pp. 11-28.

Van Ginneken, W. (1980), *Socio-economic Groups and Income Distribution in Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press.

Van Young, E. (1981), *Hacienda and Market in Eighteenth Century Mexico: The Rural Economy of the Guadalajara Region, 1675-1820*, Berkeley, University of California Press.

Velasco, C. (1989), "Los trabajadores mineros en la Nueva España, 1750-1810", en E. Cárdenas (ed.), *Historia Económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Velasco, E. (1985), "El ciclo de la productividad de la gran industria en México (1950-1982)", documento presentado en

la Conferencia "Cycles and crisis in the Mexican economy, The long view", La Jolla, California.

Vernon, R. (1963), *The Dilemma of Mexico's Development: The Role of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Villarreal, R. (1976), *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975): Un enfoque estructuralista*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1977), The policy of import substituting industrialization, 1929-1975, en J. L. Reyna y R. S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues.

——— (1983), "Perspectivas de la economía mexicana", *El Trimestre Económico*, núm. 50, pp. 377-401.

Volek, E. (2007), "Anverso y Reverso de *El laberinto de la soledad*, Octavio Paz y Cien años de Macondo", Cuadernos del Centro Interdisciplinario de Literatura Hispanoamericana, año 8, núm. 9, pp.131-143. Universidad Nacional de Cuyo-Mendoza, Argentina.

Werner, A., R. Barros y J. Ursúa (2006), "The Mexican economy. Transformation and challenges", en L. Randall (ed.), *Changing Structure of Mexico. Political, Social, and Economic Prospects*, 2ª ed., Armonk y Londres, M. E. Sharpe.

Wilkie, J. W. (1970), *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, 2ª ed. rev., Berkeley, University of California Press.

Williamson, J. (ed.) (1990), *Latin American adjustment: How much has happened?*, Washington, DC, Institute for International Economics.

Womack, J. (1978), "The Mexican economy during the revolution, 1910-1920: Historiography and analysis", *Marxist Perspectives*, 1, núm. 4, pp. 80-123.

World Economic Forum (2008), "The Global Competitiveness Report", Ginebra, World Economic Forum.

Yates, P. (1981), *Mexico's Agricultural Dilemma*, Tucson, University of Arizona Press.

Yunez, A. (2002), "Lessons from NAFTA: The case of Mexico's agricultural sector", Reporte final al Banco Mundial, versión revisada (diciembre).

Yunez, A. y F. Barceinas (2003), "The agriculture of Mexico after ten years of NAFTA implementation", documento inédito preparado para The Carnegie Endowment for International Peace.

——— y J. Taylor (2006), "The effects of NAFTA and domestic reforms in the agriculture of Mexico: Predictions and facts", *Région et Développement* núm. 23.

Zabludovsky, J. (1984), *Money, Foreign Indebtedness and Export Performance in Porfirist Mexico*, tesis, Universidad de Yale.

——— (1990), "Trade liberalization and macroeconomic adjustment", en D. S. Brothers y A. E. Wick (eds.), *Mexico's Search for a New Development Strategy*, Boulder, Colorado, Westview Press.

Zedillo, E. (1986), "Mexico's recent balance of payments experience and prospects for growth", *World Development*, vol. 14, núm 8, pp. 963-991.

ÍNDICE ANALÍTICO

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): adhesión, 218-219; provisiones, 222
agiotistas: 57-58
agricultura: de 1926 a 1932: 113, 118; durante la era dorada: 144-145, 153, 166; durante el desarrollo compartido: 171; durante el auge petrolero: 180; durante el Porfiriato: 95-97; durante la Revolución: 107; en el México colonial: 45-46; estructura dual: 144-145, 263-265
Alamán, Lucas: 67
Alemán, Miguel: 138, 139, 144, 166
alcabalas: 46, 85, 334
alfabetización: de 1910 a 1940: 128-129; durante la era dorada: 132, 160; tendencias recientes: 309-310
Antuñano, Estevan de: 67n
apropiabilidad privada: de los beneficios sociales: 331, 333-336
Ávila Camacho, Manuel: 133, 139, 140

balanza de pagos: restricción: 332, 335
Banco de Avío: 60, 63, 67
Banco de México: 123
beneficio social: 331, 333-336
brecha de desarrollo: componentes de la: 293-298; modelos de brechas: 331; respecto de América Latina: 20-22, 87, 165-166; respecto de España: 21, 87-88; respecto de Estados Unidos: 19, 21-24, 40-41, 68-69, 87-88, 129-130, 165-166; respecto de Europa Occidental: 21, 88; respecto de la OCDE: 293-298

Calderón, Felipe: 225, 279, 319-320
Calles, Plutarco Elías: 126
capital, fuga de: después de la Independencia: 55, durante el auge petrolero y la crisis de la deuda: 186, 213; durante el desarrollo compartido: 172
capital humano: como restricción al crecimiento: 39, 309-313, 334; comparado con Corea del Sur: 312-313; formación de: 24, 37, 309-313, 338
Cárdenas, Lázaro: 22, 26, 32, 104, 120, 123-127, 138, 139
Carranza, Venustiano: 102, 110
China: competencia de: 303
ciclo político y sus efectos en la evolución económica: 195-196
científicos, los: 75-76, 89
colonialismo: británico: 20, 70; español: 39, 44, 71
comercio:
- apertura comercial: relación con la expansión económica. 298-300, 337-338; impacto en el auge de las exportaciones: 242-246; dispersión salarial: 260-262; efecto en las importaciones: 253-254; eficiencia y ganancias de productividad: 255-260; en las décadas de 1980 y 1990: 34, 217-222, 236
- balance comercial: relación con el crecimiento económico: 254-255
- especialización comercial: modelos de: 299-300, 324, 337
- protección comercial: sesgo antiexportador: 23, 169, 243, 298, 299; costos de la: 23, 32, 167; en la era dorada: 133-136, 161; durante el Porfiriato: 75, 85-86; en la década de 1930: 120-121

Comisión Federal de Competencia (CFC): 233-234
Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo): 136n, 230
competencia: política de: 233-234, 237-238
Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval): 277, 284, 285
consenso: desarrollista: 25; positivista: 26-27
conservadores: 19, 26, 30, 68
Constitución: de 1857: 103; de 1917: 103
controles de capital: 187-190, 328-329
crédito externo: falta de acceso durante el siglo XIX: 59
crisis de la deuda de 1982: 28, 33-34, 187-190, 197, 335; ajuste a la: 33-34, 198-203, 216-217
crisis financiera de 1995: 25, 35, 268-269, 284

deflación: en los veinte y treinta: 113, 117-118
dependencia: 164-165, 287, 290, 309
derechos de propiedad intelectual: 85
desaceleración del crecimiento: durante los periodos de reformas y posreformas: 37
desarrollo: compartido: 33, 170-178; estabilizador: 22, 149-155
desempleo: en relación con deportaciones de migrantes en la década de 1930: 118; juvenil: 311-312
desigualdad: en comparación con Estados Unidos: 70-71; durante la era dorada: 154-155, 159-160, 162-163; durante el auge petrolero: 180; durante el desarrollo compartido: 174-175; durante el Porfiriato: 75; en el México colonial: 40,61; papel de la – en el desarrollo: 70-72, 337-338; tendencias recientes: 280-281; y pérdida de consenso: 26; véase también *salarios (desigualdad)*
desintermediación financiera: 176-177
desregulación: 231-233
deuda externa: desde 1983: 236-237; durante la era dorada: 162; durante el auge petrolero: 178-179, 185-186, 187-188; durante el desarrollo compartido: 176; durante el Porfiriato: 78-79, 86; en las décadas de 1920 y 1930: 120-121; renegociación en 1942: 139
devaluación: de 1932-1933: 119; de 1938-1939: 120-121; de 1948-1949: 146-147: de 1954: 147-148; de 1976: 178; de 1982: 187-188, 200; de 1985: 203; efectos fiscales: 211-214
Díaz, Porfirio: 21, 25-26, 73, 97; véase también *Porfiriato*
Díaz Ordaz, Gustavo: 138, 139, 170, 171
Díaz-Alejandro, efecto: 200n
diezmo: 48, 62, 66
dividendo demográfico: 29, 36, 286-290

Echeverría, Luis: 33, 34, 170, 171, 175
ejido: 103, 124, 230-231, 263-264
emigración: 98, 105-106, 289-291
empresas públicas: 152
enfermedad holandesa: 49, 182
eslabonamientos productivos: 302-304; desintegración: 250, 252-253; de Pemex: 321-322
escolaridad: tasas de matrícula: 285, 309, 310; grados terminados: 132, 309
esperanza de vida: durante la era dorada: 132; durante el Porfiriato: 97; entre 1910 y 1940: 129; tendencias recientes: 285, 311
estabilidad macroeconómica: durante el "desarrollo estabilizador": 22
estabilización heterodoxa: 206-210; véase también *Pacto de Solidaridad Económica*
Estado: desarrollista: 30, 32, 127; en el México colonial: 49; papel del – en la economía: 28, 62-63, 338-340
exportaciones: auge durante la guerra: 141-142; auge durante la Revolución: 108-109: auge durante el Porfiriato: 21, 89-91; auge desde la década de 1980: 242-250; contenido tecnológico de las –: 247-249, 300-303; impuestos a las –: 137; manufactureras: 244-247; promoción de las –: 135-137, 172-173; y desempeño de la productividad: 299

fallas de gobierno: 331
ferrocarriles: en el Porfiriato: 21, 30, 77-81, 334; efectos económicos: 78-81
finanzas:
- financiamiento bancario: como restricción a la inversión: 317-318, 325-326, 331; desde 1995: 25, 269, 317-318; durante el Porfiriato: 82, 83
- liberalización financiera: 34-35, 225-226, 236, 266-267, 269
- fragilidad financiera: antes de la crisis de 1994-1995: 267; durante el auge petrolero: 185

fiscal, carga: actual: 271; en el México colonial: 43-44
Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa): 269
Fox, Vicente: 223, 231, 275, 276, 319, 320

Gasto público: composición: 126-127, 139-139,165-167
geografía: papel en el desarrollo: 336
Gran Depresión: efectos en la economía mexicana: 22, 27, 31, 117-118, 130-131
guerra: auge económico durante la –: 22, 141-143; – México-EUA: 56

haciendas: 45, 51, 53-54, 65-66, 72
Harrod, Roy: 332
Hirschman: efecto: 200n
Huerta, Victoriano: 102, 106
Humboldt, Alexander von: 50, 61n

Ibarra, David: 189
Iglesia: papel económico: 27, 44-45, 53, 55, 65-67
importaciones: auge después de la liberalización comercial: 250-255; elasticidad del ingreso de la demanda por –: 253-254; licencias de –: 134-135; véase también *comercio (protección comercial)*
- sustitución de, agotamiento de la –: 191-193; durante la era dorada: 143-144, 152, 256; durante el auge de la guerra: 142; durante el desarrollo compartido: 177, 178; durante el Porfiriato: 92; en el sector de bienes de capital: 161, 177-178; en la década de 1930: 119-120, 122-123

Independencia: efectos económicos: 20, 53
industrialización: 32; durante la era dorada: 152, 159; durante el Porfiriato: 92
inflación: de 1945 a 1955: 148; después de la crisis de la deuda: 198, 205; durante la Revolución: 107, 109-110; durante el auge petrolero: 181; durante el auge de la guerra: 142-143; durante el desarrollo estabilizador: 150-151; durante el Porfiriato: 98; esquema de metas de la –:327; resurgimiento en la década de 1970: 33, 176-177
inmigración: 84, 122
instituciones: papel en el desarrollo: 336
inversión:
- extranjera: desde 1990: 249-250, 264, 314-315; desregulación: 35, 225-226, 236; durante la era dorada: 137, 168; durante el Porfiriato: 83-84; regulación: 172; y el TLCAN: 221, 314
- pública: como restricción al crecimiento: 24-25, 37-38, 315-316, 323; colapso en la década de 1980: 239; en infraestructura: 316, 324, 335

Keynes, John M.: 328

laboral: regulaciones del mercado: durante el Porfiriato: 87; en la Constitución de 1917: 103; propuestas recientes: 322-323
Ley de Desarrollo Social: 277
liberales: 19, 30; programa económico: 26-27, 67
Limantour, José Yves: 76, 89, 91
López Mateos, Adolfo: 150
López Portillo, José: 34, 188-189, 191

Madero, Francisco I.: 102, 103
Madrid, Miguel de la: 36, 197, 225, 230, 275
manufactura: restricciones durante la Colonia: 46-47; estructura dual: 250; durante la Revolución: 107; durante el "desarrollo estabilizador": 151-152; empleo en –: 93; exportaciones:244-247; evolución en la década de 1930: 122; desempeño en el inicio del siglo XIX: 59-60; transferencias de recursos hacia la –: 158-159
maquiladoras: 136, 152, 193, 224-225, 249-250, 252-253, 256, 300-303, 324
mercado: concentración, 94; fallas del –: 324-325, 331-332, 336-337; papel en la economía: 28, 338-339
minería: encadenamientos con la economía interna: 42-43; efecto de la guerra de Independencia: 54; desempeño en el México colonial: 42-44, 47-49; en el siglo XIX: 63-64
mortalidad infantil: durante la era dorada: 132, 160; durante el Porfiriato: 97; tendencias recientes: 285, 286

Nacional Financiera (Nafinsa): 123, 137, 142, 325
Nueva España: 30, 40, 41-51

obrajes: 46, 54, 55
Obregón, Álvaro: 102
Olivera-Tanzi, efecto: 202n, 208
Oportunidades: 36, 276-277, 278, 284, 286

Pacto de Solidaridad Económica: 198, 206-210, 219
Pani, Alberto: 119
Partido Revolucionario Institucional (PRI): 104, 184
Paz, Octavio: 39
peonaje: 30, 45, 51, 72, 96, 112
petróleo:
- auge petrolero: durante la Revolución: 22, 107-109; colapso después de 1921: 113-116; de 1978 a 1981: 33, 178-187
- choque petrolero: en la década de 1970: 28, 176, 177, 183-184; en 1986: 34, 197, 203-206
- industria petrolera:186-187; protección efectiva: 135-136; nacionalización: 124-126; reforma de la –: 320-322; reservas: 178-179

Petróleos Mexicanos (Pemex), véase *petróleo (industria petrolera)*
Plan Sexenal: 123
plata, producción de: depresión después de la Independencia: 54-55
pobreza: 29, 36; en relación con el bono demográfico: 285-291; en la era dorada: 149, 159-160; durante el auge petrolero: 180; durante el Porfiriato: 75: en el desarrollo compartido: 175; evolución de 1910 a 1940: 129; tendencias recientes: 284-285
política:
- estabilidad: su relación con la reforma agraria: 124; en la era dorada: 334-335; durante el Porfiriato: 21-22, 74-75, 334-335
- industrial: desmantelamiento de: 35, 222, 292, 317-318, 336-337; durante la era dorada:32, 138, 335; durante el desarrollo compartido: 172-173; durante el Porfiriato: 21, 85-86; para el futuro: 324-325; nuevos programas: 224-225
- inestabilidad: 26-27; en la Revolución: 102-104, 111-112, 129-130; en el siglo XIX: 19, 40, 55-59, 334, 337-338; en relación con el declive económico: 57-59, 111-113; comparación con Brasil y Chile: 68-70
- social: 36, 274-292; metas e instrumentos: 274; tareas: 291-292

políticas contracíclicas: en la década de 1930: 120
políticas procíclicas: en la actualidad: 271-272; en las décadas de 1920 y 1930: 23, 27, 31-32, 115-119, 129-131
populismo: 193-196
Porfiriato: 21, 25-26, 30-31, 73-101, 129-130, 334-335, 338; fases de expansión económica: 88-90
positivismo: 75-76
Prebisch, Raúl: 332
privatización de empresas públicas: 34; en relación con la concentración de riqueza: 242; y eficiencia económica: 238-242; racionalidad para: 227-229, 238-239; fases: 227-229
productividad, evolución de la: comparada con Brasil y América Latina: 157; comparada con Corea del Sur y economías desarrolladas: 156; durante la era dorada: 155-158; en la década de 1970: 191-192; pérdida de impulso: 24, 36-37, 304-308; determinantes, 305-308
Progresa: 36, 276
Pronasol: 275

reformas:
- borbónicas: 44, 48, 53
- estructurales: en las décadas de 1980 y 1990: 24, 319, 329; de segunda generación: 24, 304-305, 319, 323
- fiscales: en el Porfiriato: 76, 100-101; durante la era dorada: 150-151, 162; en el auge petrolero: 179; durante el desarrollo compartido: 171-173, 194; intentos recientes: 319-321; como restricción a la inversión pública: 323

regional, disparidad: 159-160, 281-285, 291-292, 324
remesas familiares: 290-291, 328n
Revolución mexicana: consecuencias sociales: 112; efectos demográficos: 106; en el contexto de América Latina: 105; impacto económico: 21-22, 27, 31, 106-110; violencia: 102-103
Romero, Matías: 8, 48, 52, 58
requerimientos de contenido doméstico: 96
Ruiz Cortines, Adolfo: 98-99

salarios:
- desigualdad de: 281, 291; y mano de obra certificada vinculada con el progreso: 262; en relación con apertura comercial: 260-262
- reales: en el Porfiriato: 93, 96-97, 98; durante el desarrollo compartido: 175; durante el "desarrollo estabilizador": 148-149; en la Guerra Mundial: 143; de 1945 a 1955: 148-149; en la década de 1920: 112-113
- indización, 148, 211-212

Salinas de Gortari, Carlos: 222, 225, 230, 275, 276
sector informal: 163; véase también *subempleo*
Silva Herzog, Jesús: 189
Sistema Alimentario Mexicano (SAM): 179, 275n
sistema bancario: ausencia de – a principios del siglo XIX: 60-61; colapso durante la revolución: 107; comparado con otros países: 318; durante el desarrollo estabilizador, 154; durante el Porfiriato: 21, 81-83, 99-100, 334; expansión en

los treinta: 123-125; nacionalización: 188
Slim, Carlos: 229, 232n
subempleo: 37, 163, 260, 308; juvenil: 311-312
Suárez, Eduardo: 26, 120, 139

tabaco: como fuente de ingreso gubernamental: 54; en el México colonial: 45-46, 50
tasa de interés, choque de: 182-184
Thirlwall, Anthony: 332
tipo de cambio real: apreciación después del Pacto: 206-208, 316; en el auge petrolero: 181, 185, 188-189; durante el período de desarrollo compartido: 176-177; desde 1990: 24-25, 37, 253, 254, 266-267, 316-317, 329; depreciación durante el Porfiriato: 21, 75, 91-92; en relación con la competitividad: 327
tierra: concentración durante el Porfiriato: 95-96; reforma en la tenencia: 23, 103, 122, 124, 126, 166, 230-231, 291
transferencia:
- externa: problema de: 34, 210-211, 213-215
- interna: problema de: 34, 211, 213-215

transición demográfica: 29, 287-288, 309
transporte, costos de: como obstáculo al desarrollo:19-21, 25, 30, 40-41, 58-59, 334; reducción de: 78-81, 334
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): 34-35, 219-222, 231, 236, 242-246, 266

urbanización: de 1910 a 1940: 128; en la era dorada: 132

valores, mercado de: durante el Porfiriato: 83
Villa, Francisco: 102

Zapata, Emiliano: 102
Zedillo Ponce de León, Ernesto: 223, 231, 275, 276

ÍNDICE GENERAL

Sumario 5
Prefacio a la edición en español 9
Prólogo 15
Introducción 19

I. *Los "orígenes del atraso": obstáculos al desarrollo económico en el siglo XIX* 39
La economía novohispana en vísperas de la Independencia 41
La caída de la economía y la inestabilidad política: los orígenes del atraso 52
Los errores de interpretación de los liberales a mediados del siglo XIX 65
El declive de México desde una perspectiva internacional 68

II. *El Porfiriato y los inicios del crecimiento moderno en la economía de México* 73
Orden y Progreso 74
La expansión de la red ferroviaria y la integración del mercado nacional 77
El capital financiero y la inversión extranjera 81
La modernización institucional y el ambiente internacional 85
Modernización con desigualdad 87
Límites y caída 97

III. *La Revolución, los años treinta y la consolidación de un Estado desarrollista* 102
Revolución y surgimiento de un nuevo pacto social 102
La Revolución y sus secuelas: consecuencias demográficas y cambios económicos 106

Recesión y depresión de 1926 a 1932 113
La recuperación económica y el crecimiento impulsado por la industria de 1933 a 1940 118
La consolidación de un Estado desarrollista bajo Cárdenas 123
Desempeño general (1910-1940) y una perspectiva comparativa 127

IV. *La era dorada de la industrialización* 132
Políticas comercial, industrial y financiera 133
El auge de la guerra, 1941-1945 141
Crecimiento con un ciclo de devaluación-inflación, 1946-1955 143
Desarrollo con estabilidad macroeconómica, 1956-1970 149
Comportamiento a largo plazo de la productividad y el modelo de crecimiento 155
Modernización con desigualdad de nuevo 159
La era dorada desde una perspectiva internacional 164

V. *La pérdida de la estabilidad macroeconómica, el auge del petróleo y la crisis de la deuda* 170
Del desarrollo compartido a la inflación de dos dígitos y la crisis cambiaria de 1976 170
El auge petrolero, 1978-1981 178
La crisis de la deuda de 1982 187
Interpretaciones de las causas internas de las crisis de 1976 y 1982 191

VI. *Los años de ajuste, la década perdida y el proceso de reformas* 197
Los años de ajuste y estabilización 198
El ajuste de México en el contexto de América Latina 210
La década perdida 216
El proceso de reformas 217

VII. *El cambio en el balance Estado-mercado y la búsqueda de un crecimiento impulsado por las exportaciones* 236
Privatización y eficiencia económica 238
Liberalización comercial, reforma de la política industrial y búsqueda de un crecimiento impulsado por exportaciones no petroleras 242
Liberalización financiera, auge del mercado de capitales y crisis del peso en 1994-1995 265
Un Estado débil 270

VIII. *Política social, pobreza y desigualdad* 274
Incremento del gasto social y surgimiento de programas focalizados en combatir la pobreza 275
Tendencias de la desigualdad y la pobreza 280
Reducción de la pobreza, lento crecimiento y bono demográfico 285
Las difíciles tareas de la política social 291

IX. *¿Por qué ha sido decepcionante el crecimiento posterior al periodo de reformas?* 293
La brecha del desarrollo de México 293
Expansión comercial sin crecimiento impulsado por las exportaciones 298
El comportamiento de la productividad: ¿culpable de la caída del crecimiento? 304
Formación de capital humano y lento crecimiento 309
Baja inversión, lento crecimiento 313
¿Errores de interpretación liberales en el cambio de siglo? 319

Conclusiones 331
Apéndice. Series históricas de indicadores económicos y sociales 341
Referencias bibliográficas 359
Índice analítico 397

Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica
de Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch,
se terminó de imprimir y encuadernar en octubre de 2010
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA),
Calzada San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F.
La edición consta de 2 000 ejemplares.